

Výdavkové priority pre úspešné Slovensko

Revízia výdavkov verejnej správy

Október 2023



Autori

Materiál pod vedením Martina Haluša a Petra Mandžáka pripravili Martin Murín, Mária Mihoková, Martina Erdélyiová, Daniel Bednárík, Martin Krok a Marco Majerčák.

PodĎakovanie

Za hodnotné návrhy a pripomienky ďakujeme Mariánovi Bederkovi, Patrikovi Jankovičovi, Matejovi Kurianovi, Patrikovi Pružinskému (všetci ÚHP), Danielovi Dujavovi, Jozefovi Kubalovi, Mariánovi Šalingovi, Jurajovi Šuchtovi (všetci IFP) Branislavovi Reľovskému, Michalovi Horváthovi (všetci MFSR), Jánovi Komadelovi (ISP), Andrejovi Svorenčíkovi (Úrad vlády SR) ako aj recenzentom Jurajovi Machovi, Michalovi Habrmanovi a Milanovi Vaňkovi.

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov a Útvaru hodnoty za peniaze (ÚHP), ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania analýz ÚHP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na ÚHP (a nie Ministerstvo financií SR) ako autora týchto názorov. Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Manažérske zhrnutie	9
1. V čom je Slovensko iné než ostatné krajiny EÚ?	11
1.1 Výdavky – patria medzi nižšie v EÚ, líši sa aj štruktúra	11
1.2 Výsledky – máme sa v čom zlepšovať	16
2. Bližší pohľad na inakosti	19
2.1 Staroba – vyššie výdavky, priemerné výsledky	20
2.2 Sociálna ochrana – porovnateľné výdavky, rozdielna štruktúra	25
2.3 Zdravotníctvo – výdavky zodpovedajú bohatstvu krajiny	35
2.4 Vzdelávanie – zaostávajúce výsledky zodpovedajú nízkym výdavkom	38
2.5 Výskum a vývoj – výdavky sú nízke vo verejnom aj súkromnom sektore	42
2.6 Verejný poriadok – viac ako bohaté krajiny, najmä na políciu	49
2.7 Doprava – viac ako najvyspelejšie krajiny, nie len pre chýbajúcu infraštruktúru	52
2.8 Mzdy vo verejnej správe – výdavky aj počty sú porovnateľné, výzvou je ich štruktúra	58
2.9 Kapitálové investície – nízke a smerujú najmä do dopravy	61
3. Čo by mali byť priority?	71
Prílohy	73
Príloha 1 Štruktúra verejných výdavkov	73
Príloha 2 Opis metodiky	74
Príloha 3 Výber vhodného obdobia	79
Príloha 4 Citlivosť výberu referenčných skupín	80
Príloha 5 Metodika DEA	81
Príloha 6 Vplyv úpravy výdavkov	83
Príloha 7 Zoznam ukazovateľov a výsledky Slovenska	84
Príloha 8 Citlivosť výberu indikátorov	87
Príloha 9 Výdavky na obyvateľa v PKS	88
Príloha 10 Výsledky regresných modelov	90
Príloha 11 Alternatívne DEA modely	92
Príloha 12 Investičný dlh podľa oblastí a cieľov, ktoré by sa jeho splatením dosiahli	94
Zoznam literatúry	96

Zoznam grafov

Graf 1: Vývoj verejných výdavkov, % HDP	12
Graf 2: Verejné výdavky (priemer 2011-2020), % HDP	12
Graf 3: Trendy OECD krajín v rebríčku Better Life Index, metodika How's Life? 2020.....	12
Graf 4: Štruktúra verejných výdavkov Slovenska podľa COFOG (priemer 2011-2020), % HDP.....	13
Graf 5: Odchýlky upravených výdavkov od referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP.....	14
Graf 6: Podiel jednotlivých vekových skupín na celkovom počte obyvateľstva	15
Graf 7: Odchýlky kompozitných indikátorov Slovenska od referenčných skupín	17
Graf 8: Kompozitný indikátor za celú verejnú správu	18
Graf 9: Odchýlky vo výsledkoch (2020) a vo výdavkoch (2011-2020), % HDP	19
Graf 10: Celková efektívnosť podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS).....	20
Graf 11: Výdavky súvisiace so starobou (COFOG členenie).....	21
Graf 12: Rozdelenie výdavkov na starobu podľa ESA (priemer 2011- 2020), % HDP	21
Graf 13: Štruktúra ESA výdavkov v starobe okrem dávok (priemer 2011-2020), % z výdavkov na starobu	21
Graf 14: Pomer verejného dôchodku k priemernej mzde (benefit ratio), 2019, v %	22
Graf 15: Rozdelenie poberateľov podľa výšky starobného dôchodku v SR k 12/2021.....	22
Graf 16: Očakávaný počet rokov na dôchodku s odchodom v roku 2020	23
Graf 17: Priemerný vek odchodu do dôchodku v roku 2020 (po neprerušenej kariére od 22 rokov).....	23
Graf 18: Predpokladaná náhrada zárobku dôchodkom (Replacement rate) pre dôchodcu nar. v 1998, v %	23
Graf 19: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti staroby (2011-2020)	24
Graf 20: Efektívnosť v oblasti staroby podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)...	25
Graf 21: Výdavky na sociálnu ochranu.....	26
Graf 22: Štruktúra výdavkov sociálnej ochrany (priemer 2011 - 2020).....	26
Graf 23: Príklady rozdielného vykazovania výdavkov v kategóriách COFOG 10 (2020), % HDP	27
Graf 24: Porovnanie výsledkova výdavkov v oblasti sociálnej ochrany (2011-2020).....	28
Graf 25: Efektívnosť v soc. ochrane podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. podľa PKS)	28
Graf 26: Porovnanie výdavkov na chorobu a invaliditu, % HDP	29
Graf 27: Porovnanie štruktúry výdavkov v chorobe a invalidite (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov oblasti	30
Graf 28: Miera ohrozenia chudobou (2020), v %.....	30
Graf 29: Miera rizika chudoby osôb so zdrav. znevýhodnením pred a po soc. transferoch (2020), v %	30
Graf 30: Porovnanie výdavkov na rodinu a deti, % HDP	31
Graf 31: Porovnanie štruktúry výdavkov v rodine a deťoch (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov na oblasť.....	32
Graf 32: Zamestnanosť matiek podľa veku najmladšieho dieťaťa (2019 alebo najaktuálnejšie), v %	32
Graf 33: Porovnanie výdavkov na nezamestnanosť, % HDP	32
Graf 34: Percento čistej náhrady mzdy a dĺžka podpory v nezamestnanosti (v mes., 2020).....	33
Graf 35: Štruktúra ESA výdavkov na nezamestnanosť (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov na oblasť	33
Graf 36: Miera zamestnanosti (v %, v skupine 20-64 rokov).....	33
Graf 37: Porovnanie výdavkov na bývanie a hmotnú núdzu, % HDP	34
Graf 38: Čistý príjem poberateľa dávok min. príjmu ako % mediánového príjmu (nepracujúci bez detí, 2020)	34
Graf 39: Výdavky na zdravotníctvo, metodika SHA (upravené o demografiu), v % HDP	35
Graf 40: Vzťah medzi verejnými výdavkami na zdravotníctvo a HDP na hlavu (upravené o demografiu).....	36
Graf 41: Vzťah medzi odvrátiteľnou úmrtnosťou a výdavkami na zdravotníctvo (2020).....	36
Graf 42: Efektívnosť v zdravotníctve podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)	37
Graf 43: Výdavky na zdravotníctvo, % HDP	37
Graf 44: Prognóza vývoja vekovej štruktúry	37
Graf 45: Výdavky na vzdelávanie, COFOG metodika	38

Graf 46: Porovnanie výdavkov na jednotlivé stupne vzdelávania, % HDP	39
Graf 47: Pomer verejných a súkromných zdrojov vo vzdelávaní (2019).....	39
Graf 48: Pomer verejných a súkromných zdrojov vo vzdelávaní (2019), % HDP.....	39
Graf 49: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie podľa ESA kategórií (priemer 2011-2020), % HDP.....	40
Graf 50: Štruktúra ESA výdavkov na vzdelávanie (priemer 2011-2020),% z výdavkov na vzdelávanie.....	40
Graf 51: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti vzdelávania (2011-2020)	41
Graf 52: Efektívnosť vo vzdelávaní podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS).....	42
Graf 53: Verejné výdavky na výskum a vývoj (COFOG), % HDP	43
Graf 54: Verejné výdavky na výskum a vývoj (GBARD), % HDP	43
Graf 55: Podiel inštitucionálneho a projektového financovania v rozpočte (2020)	43
Graf 56: Celkové výdavky na vedu a výskum, % HDP	44
Graf 57: Výdavky na VaV vo verejnom sektore a súkromnom sektore (2020), % HDP.....	44
Graf 58: Výdavky na VaV vo verejnom a súkromnom sektore, % HDP	44
Graf 59: Výdavky na VaV podľa druhu výskumu (2020).....	45
Graf 60: Základný výskum podľa sektora realizácie (2020).....	45
Graf 61: Štruktúra výdavkov na výskum a vývoj podľa zdrojov financovania, (priemer 2012-2020).....	45
Graf 62: Podiel výdavkov financovaných zo ŠR realizovaných v podnikateľskom sektore (2020), v %	45
Graf 63: Inovačné skóre	46
Graf 64: Postavenie Slovenska v jednotlivých indikátoroch (2023), EÚ = 100 %	47
Graf 65: Najcitovanejšie publikácie, podiel priemeru EÚ	47
Graf 66: Výskumníci na milión obyvateľov	47
Graf 67: Porovnanie výsledkov a výdavkov vo výskume a vývoji (2011-2020)	48
Graf 68: Efektívnosť vo výskume a vývoji podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výd. na obyv. podľa PKS)	48
Graf 69: Výdavky na verejný poriadok.....	49
Graf 70: Výdavky na verejný poriadok (priemer 2011-2020), % HDP	50
Graf 71: Verejný kapitál vo verejnom poriadku, metodika IMF, % HDP	50
Graf 72: Štruktúra ESA výdavkov na ver. poriadok podľa COFOG skupín (priemer 2011-2020), % HDP	50
Graf 73: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti verejného poriadku (2011-2020).....	52
Graf 74: Výsledky vo verejnom poriadku k HDP na obyvateľa (2011-2020).....	52
Graf 75: Verejné výdavky na dopravu, % HDP.....	52
Graf 76: Výdavky na dopravu podľa COFOG skupín a klasifikácie ESA (priemer 2011-2020), % HDP.....	53
Graf 77: Počet zamestnancov / stavebné km tratí – ŠR (2019).....	54
Graf 78: Priemerný počet osobokm na 1 zamestnanca (v tis., 2020).....	54
Graf 79: Verejné výdavky na dopravu podľa druhu (mld. eur).....	54
Graf 80: Výdavky vybraných organizácií MDV SR po ich zaradení do sektora verejnej správy (mil. eur)	54
Graf 81: Medzinárodné porovnanie odchýlok výdavkov a výsledkov dopravy (2011 – 2020)	55
Graf 82: Efektívnosť v doprave podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS).....	56
Graf 83: Investície v doprave podľa druhu, mld. eur.....	57
Graf 84: Verejný kapitál – Doprava, % HDP	57
Graf 85: Hustota diaľnic, km/tis. km ²	57
Graf 86: Elektrifikované trate, v %	57
Graf 87: Verejný kapitál v doprave a výdavky na dopravu – pravá os (priemer 2010-2021), % HDP	58
Graf 88: Verejný kapitál v doprave a výdavky na dopravu – pravá os (priemer 2010-2021), % HDP	58
Graf 89: Vývoj počtu zamestnancov VS na 1000 obyvateľov (priemer 2011-2020)	59
Graf 90: Počet zamestnancov VS na 1000 obyvateľov (2020).....	59
Graf 91: Vývoj kompenzácií zamestnancov sektora VS (priemer 2011-2020), % HDP.....	59
Graf 92: Vývoj kompenzácií zamestnancov sektora VS (priemer 2011-2020), % VV	59
Graf 93: Počet zamestnancov verejnej správy (2022), v tis. zamestnancov	60

Graf 94:Odchýlky Slovenska od ref. skupín – kompenzácie zamestnancov (2011-2020), % HDP	60
Graf 95:Odchýlky Slovenska od ref. skupín – kompenzácie zamestnancov (2011-2020), % na mzdách	60
Graf 96: Rámcové porovnanie zamestnanosti po profesiách s krajinami EÚ 26 a EÚ 2004 (2019,2020).....	61
Graf 97: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016), % rozdiely	61
Graf 98: Celkové investície v ekonomike ako podiel na HDP	62
Graf 99:Priemerné celkové investície v ekonomike, % HDP	62
Graf 100: Tvorba hrubého fixného kapitálu verejnej správy (verejné investície), % HDP.....	63
Graf 101: Rozpočet a čerpanie kapitálových výdavkov štátnej správy zo všetkých zdrojov, mld. eur	63
Graf 102: Rozpočet a čerpanie investičných výdavkov verejnej správy podľa zdroja, % HDP	64
Graf 103: Odchýlky slovenských kapitálových výdavkov (priemer 2011 – 2020)	65
Graf 104: Hodnota verejného kapitálu (2019), % HDP	65
Graf 105: Vývoj hodnoty verejného kapitálu, % HDP	65
Graf 106: Výška verejného kapitálu podľa oblastí COFOG (2019), % HDP	66
Graf 107: Hodnota fixných aktív verejnej správy a nefinančných korporácií (2020), % HDP	67
Graf 108: Verejný kapitál (% HDP) a investičné výdavky VS (priemer 2011 – 2020, pravá os), % HDP	67
Graf 109: Fixné aktíva VS a investičné výdavky VS (priemer 2011 – 2020, pravá os), % HDP	67
Graf 110: Porovnanie výsledkov (2020) a úrovne verejného kapitálu (2019)	68
Graf 111: Efektívnosť verejného kapitálu, DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. - PKS)	69
Graf 112: Návratnosť hodnotených investícií za roky 2017-2021 s overiteľnými prínosmi (podľa oblastí)	69
Graf 113: Podiel jednotlivých vekových skupín na celkovom počte obyvateľstva	77
Graf 114: Porovnanie veľkosti výdavkov na zdravie a zdravotníctvo (priemer 2011-2020), % HDP	78
Graf 115: Priemerné výdavky Slovenska (2011-2020) a extrémne hodnoty kľúčových 5-ročných priemerov	79
Graf 116: Odchýlka výdavkov Slovenska a hodnoty kľúčových 5-ročných priemerov (2011-2020), % HDP	79
Graf 117: Citlivosť odchýlky výdavkov Slovenska od referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP.....	80
Graf 118: Citlivosť odchýlky výsledkov Slovenska od referenčných skupín podľa oblasti (priemer 2011-2020) ...	80
Graf 119: Hranica (frontier) CCR modelu	82
Graf 120: Hranica BCC modelu	82
Graf 121: Vplyv úpravy výdavkov podľa referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP.....	83
Graf 122: Výsledky Slovenska podľa kompozitných indikátorov	86
Graf 123: Odchýlky kompozitných indikátorov Slovenska od referenčných skupín	87
Graf 124: Verejné výdavky v tisícoch na osobu v PKS (priemer 2011-2020).....	88
Graf 125: Výdavky na jednotlivé oblasti v mil. eur na obyvateľa v PKS	88
Graf 126: Efektívnosť v zdravotníctve, ver. a súkr. výdavky (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS) .	92
Graf 127: Efektívnosť v regionálnom vzdelávaní (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. PKS)	92
Graf 128: Efektívnosť v terciárnom vzdelávaní (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)	92
Graf 129: Efektívnosť vo VaV, ver. výdavky podľa GBARD (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)..	93
Graf 130: Efektívnosť vo VaV, ver. a súkr. výdavky GERD (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)...	93

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Úprava výdavkov	15
Tabuľka 2: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)	24
Tabuľka 3: Kompozitné indikátory v oblasti staroby, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27	24
Tabuľka 4: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)	27
Tabuľka 5: Kompozitné indikátory v sociálnej ochrane, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27	27
Tabuľka 6: Vývoj výdavkov na podporu rodiny od roku 2018 (mil. eur)	31
Tabuľka 7: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)	36
Tabuľka 8: Kompozitné indikátory za zdravotníctvo	36
Tabuľka 9: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami krajín (2020 alebo posledné dostupné).....	40
Tabuľka 10: Kompozitné indikátory za vzdelávanie, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27	41
Tabuľka 11: Prehľad výsledkových indikátorov v oblasti verejného poriadku (2020)	46
Tabuľka 12: Kompozitné indikátory za vzdelávanie.....	46
Tabuľka 13: Prehľad výsledkových indikátorov v oblasti verejného poriadku (2020)	51
Tabuľka 14: Kompozitné indikátory vo verejnom poriadku, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27	51
Tabuľka 15: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)	55
Tabuľka 16: Kompozitné indikátory za dopravu.....	55
Tabuľka 17: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)	68
Tabuľka 18: Kompozitné indikátory za verejné investície, normalizované odchýlky od priemeru EÚ.....	68
Tabuľka 19: Zhrnutie odhadu investičného dlhu.....	70
Tabuľka 20: Prehľad vyhodnotenia jednotlivých oblastí v porovnaní s referenčnými krajinami	71
Tabuľka 21: Štruktúra verejných výdavkov Slovenska (priemer 2011-2020).....	73
Tabuľka 22: Popis používaných COFOG kategórií.....	75
Tabuľka 23: Úprava výdavkov	76
Tabuľka 24: Rozdiel výdavkov Slovenska a EÚ 27 podľa rôznych prístupov k ich úpravám.....	77
Tabuľka 25: Výstupy z regresných modelov.....	90
Tabuľka 26: Zoznam použitých premenných.....	91

Zoznam boxov

Box 1: S kým by sa malo Slovensko porovnávať	12
Box 2: Ako členiť výdavky, aby bolo možné sledovať ich štruktúru	14
Box 3: Výdavky sú upravované tak, aby boli čo najporovnateľnejšie	15
Box 4: Zostavenie kompozitných indikátorov.....	17
Box 5: Efektívnosť výdavkov pomocou Data Envelopment Analysis (DEA)	19
Box 6: Neprehľadné vykazovanie výdavkov podľa COFOG klasifikácie	26
Box 7: Služby vs. dávky v sociálnej ochrane	28
Box 8: V železničných spoločnostiach existuje potenciál prevádzkových úspor	53
Box 9: Úspešnosť čerpania investícií a zdroje investícií.....	63
Box 10: Nie je jasné koľko „majetku“ má Slovensko - rôzne metodiky, rôzne výsledky	66

Manažérske zhrnutie

Verejné rozpočty sú zrkadlom politických priorit. V zastupiteľskej demokracii odrážajú ekonomické, spoločenské a politické požiadavky občanov v kontexte toho, čo si štát môže dovoliť. V ideálnom svete by však politické rozhodnutia mali byť podložené poznatkami vyplývajúcimi z dát a analýz.

Slovensko bude čeliť výzvam, ktoré budú tlačiť na rast výdavkov, hoci priestor na ich zvyšovanie je obmedzený. Starnutie obyvateľstva, klimatické zmeny či vojna na Ukrajine a jej dôsledky už teraz vytvárajú tlak na zvyšovanie verejných výdavkov. Veľkou výzvou je aj pomalý ekonomický rast a zaostávanie kvality života obyvateľov Slovenska ([Reformný kompas, 2022](#)). Dlhodobá udržateľnosť verejných financií, ktorá je najhoršia v EÚ ([Európska komisia, 2023](#)), však ďalšie zvyšovanie výdavkov limituje.

Namiesto plošného zvyšovania výdavkov je potrebné sústrediť sa na zopár priorit. Zdroje by mali smerovať najmä do oblastí s najvyšším prínosom, ktoré budú v dlhodobom horizonte zvyšovať ekonomický rast a zároveň zlepšovať kvalitu života obyvateľov. Napriek tomu, že sa o zlých výsledkoch veľa hovorí, k zmene štruktúry výdavkov nikdy nedošlo. Prostriedky sú často navyšované plošne, čím sa existujúca štruktúra konzervuje.

Revízia prináša analytický pohľad na štruktúru slovenských verejných výdavkov a dosahovaných výsledkov. Porovnáva výdavky Slovenska v rokoch 2011-2020 vzhľadom k veľkosti ekonomiky s krajinami s najvyššou kvalitou života (Smart), s najviac sa zlepšujúcou kvalitou života (Tigre) a tými, s ktorými spoločne vstupovalo do EÚ (EÚ 2004). Snaží sa pri tom zohľadniť aj demografiu a iné faktory, ktoré výšku výdavkov ovplyvňujú bez ohľadu na politické rozhodnutia. Cieľom revízie je určiť oblasti, na ktoré by sa rozpočtové prostriedky mali sústrediť najviac.

Slovensko by malo viac investovať do vzdelávania a výskumu a vývoja. Nielenže zaostávame vo výške zdrojov, v oboch oblastiach máme veľké rezervy aj v dosahovaných výsledkoch. Ide pritom o možné motory ekonomického rastu. Vzdelanejší obyvatelia nielen pracujú efektívnejšie, vyprodukujú viac a platia vyššie dane, ale aj stoja štát menej na sociálnych výdavkoch. Pre znalostnú ekonomiku je kľúčový aj výskum a vývoj, ktorého výsledky prenášané do praxe výrazne zvyšujú produktivitu a v konečnom dôsledku aj kvalitu života. Viac verejných výdavkov má potenciál vtiahnuť do výskumu a vývoja aj súkromné zdroje.

Výdavky na zdravotníctvo tradične rastú spolu s bohatstvom krajiny a starnutím obyvateľstva. Takýto vývoj je možné očakávať aj na Slovensku, ktoré bude v najbližšom období patriť k najrýchlejšie starnúcim krajinám EÚ. V súčasnosti náklady na zdravotníctvo zhruba zodpovedajú bohatstvu krajiny, po úprave zohľadňujúcej demografiu sú vyššie ako v podobne bohatých krajinách. V budúcnosti sa však dá očakávať nárast výdavkov na personál (najmä zdravotné sestry), prípadne na nové, inovatívne lieky či posilnenú primárnu starostlivosť. Vzhľadom na slabé výsledky zdravotníctva však bude dôležité sústrediť sa na efektívnosť, aby vyšší objem výdavkov priniesol viac hodnoty pre viac obyvateľov.

Výdavky súvisiace so starobou, sociálnou ochranou, verejným poriadkom a dopravou sa javia ako dostatočné. Prostriedky na sociálnu oblasť (staroba a sociálna ochrana) sa po zohľadnení vekovej štruktúry javili ako primerané a Slovensko s nimi dosahovalo nadpriemerné výsledky. Po nedávnych zvýšeníach (starobné dôchodky či rodinná politika) však už môžu byť vzhľadom na bohatstvo krajiny a demografiu vyššie než v porovnateľných krajinách. Výdavky na verejný poriadok sú porovnateľné s okolitými krajinami, ale výrazne vyššie ako v najvyspelejších štátoch. S rastom bohatstva by mali ako podiel na ekonomike postupne klesať. Investície v doprave sa javia ako vysoké, po dobudovaní veľkých dopravných projektov by však mohli klesnúť a vytvoriť tak priestor pre vyššie investície aj v iných oblastiach.

Kapitálové investície sú nízke a slabo sa premietajú do kvantity aj kvality infraštruktúry. Slovensko investuje viac ako v iných porovnateľných krajinách do dopravy (cesty a železnice) či verejného poriadku (napríklad policajné autá či IT systémy), naopak menej do vzdelávania, výskumu či zdravotníctva. Vo fyzickej infraštruktúre (napríklad

v hustote diaľnic) sme sa však napriek vyšším výdavkom významne nepriblížili Smart krajinám ani nezlepšili viac ako Tigre. Problémom je nízka schopnosť čerpania kapitálových výdavkov, keď sa každoročne míňa iba niečo viac ako polovica z plánovaných prostriedkov. Na zefektívnenie čerpania je nutné zlepšiť fázu prípravy, v ktorej absentujú kvalitné investičné plány naviazané na prípravu rozpočtu a spriorizované návratné projekty. Problematická je aj fáza obstarávania a realizácie projektov.

Priorizovať je vhodné aj vo vnútri jednotlivých oblastí. Napríklad sociálne výdavky na Slovensku sú relatívne štedré pri podpore chorých, osôb so zdravotným postihnutím a rodín s deťmi, zaostávajú však príspevky na bývanie, nezamestnaným a ľuďom v hmotnej núdzi. Z hľadiska formy Slovensko vypláca veľkú časť podpory priamo cez dávky, kým v zahraničí sa vlády v oveľa väčšej miere snažia poskytovať občanom priamo služby – či už ide o zariadenia starostlivosti o deti alebo sprostredkovanie práce pre nezamestnaných. Vo vzdelávaní je dlhodobým konsenzom, že najvyššiu návratnosť majú výdavky na predprimárne a primárne vzdelávanie, v tých však Slovensko zaostáva najviac. Aj preto by zvýšenie výdavkov malo prioritne smerovať do týchto oblastí. Vo výskume a vývoji by bolo vhodné zvýšiť podiel grantového financovania a podporu výskumu v súkromnom sektore.

Zmeny v štruktúre výdavkov je možné realizovať postupne pomalším rastom v niektorých oblastiach. Najrýchlejšie by bolo okamžite realokovať zdroje zo sektorov so štedrejšími výdavkami do tých podfinancovaných. Politicky a technicky menej náročným spôsobom je rozložiť zmeny na dlhšie obdobie, najmä pomalším zvyšovaním výdavkov než je rast HDP v menej prioritných oblastiach. Vplyvy zmien nebudú pre dotknuté skupiny také výrazné a lepšie sa postráži efektívnosť zvyšovania výdavkov.

Akékoľvek zvyšovanie výdavkov musí byť podmienené zvyšovaním efektívnosti, najmä prijatím reforiem, ktoré zabezpečia lepšie výsledky za vynaložené prostriedky. Podľa tejto revízie je efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov na Slovensku nízka, a to prakticky vo všetkých oblastiach. Najhoršie sa situácia javí v zdravotníctve a doprave, naopak vo vzdelávaní a sociálnych oblastiach je efektívnosť síce nižšia, ale nezaostáva za Európou až tak výrazne. Okrem navýšenia výdavkov tak bude potrebné prijať aj systémové reformy, aby sme nedosahovali rovnaké výsledky, iba za viac peňazí.

1. V čom je Slovensko iné než ostatné krajiny EÚ?

Revízia prináša analytický pohľad na štruktúru slovenských verejných výdavkov a výsledky, ktoré spoločnosti prinášajú. Snaží sa odpovedať na otázku, aké by mali byť výdavkové priority Slovenska, aby dosiahlo čo najväčší spoločenský blahobyt.

Slabé výsledky verejných politik a potrebu definovať si priority pomenovalo už viacero štúdií – Najlepší z možných svetov (2016), [Tri výzvy slovenskej ekonomiky](#) (2019), [Rozpočet 2.0](#) (2019), [Reformný kompas](#) (2022), [Národný program reforiem](#) (2023) či viaceré sektorové revízie výdavkov. Napriek tomu, že sa o zlých výsledkoch veľa hovorí, nikdy nedošlo k zmene štruktúry výdavkov, ktorá by potreby zlepšiť výsledky v prioritných oblastiach odzrkadľovala.

Revízia porovnáva verejné výdavky a dosahované výsledky politik Slovenska s najlepšimi a najviac sa zlepšujúcimi krajinami. Kontrolnú skupinu predstavujú krajiny, ktoré so Slovenskom vstupovali do EÚ. Zameriava sa na všetky verejné výdavky a snaží sa zistiť, čo robí Slovensko inak ako iné, úspešné krajiny a aké to prináša výsledky. Cieľom nie je navrhnúť reformy v jednotlivých oblastiach, ale pomôcť určiť oblasti, na ktoré by sa rozpočtové prostriedky mali sústrediť najviac. Doterajšie analýzy sa vždy sústredili iba na časť problému – či už na jeden sektor, alebo na výsledky bez zohľadnenia výdavkov. Táto revízia sa pozerá na všetky verejné výdavky a za ne dosahované výsledky a snaží sa pomenovať, kde by dodatočné výdavky priniesli najvyšší úžitok.

1.1 Výdavky – patria medzi nižšie v EÚ, líši sa aj štruktúra

Slovenské verejné výdavky sú nižšie ako v krajinách s najvyššou kvalitou života (Smart), no porovnateľné s krajinami, ktoré so Slovenskom vstupovali do EÚ. Najväčšiu časť tvoria výdavky súvisiace so starobou, sociálnou ochranou a zdravím. Oproti krajinám s najvyššou kvalitou života a najviac sa zlepšujúcimi krajinami (Tigre) vynakladá Slovensko výrazne menej verejných prostriedkov na vzdelávanie, trh práce a hospodárstvo či na výskum a vývoj. Naopak, viac zdrojov smeruje na starobu, dopravu a verejný poriadok.

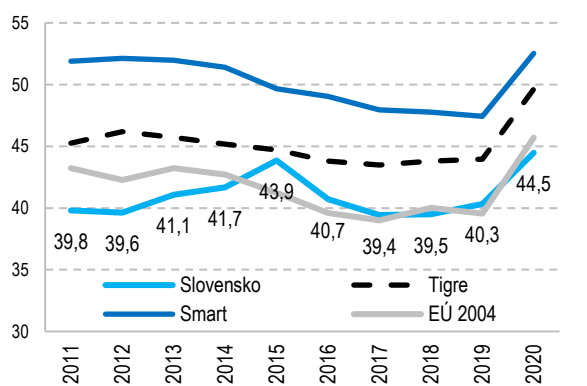
Verejné výdavky výrazne prispievajú k ekonomickej aktivite každého štátu. Vláda ich používa na plnenie záväzkov a poskytovanie statkov a služieb obyvateľstvu. Ich podiel na celkovej produkcii odráža mieru zapojenia verejnej správy do ekonomiky. Tá sa líši naprieč krajinami. V EÚ je najnižšia v Írsku (33 % HDP)¹ a najvyššia vo Francúzsku (58 % HDP). V USA a Japonsku dosahuje 40 %, v Austrálii 38 % a v Južnej Kórei takmer 32 %. I keď to neplatí vždy, ukazuje sa, že ako krajiny bohatnú, zväčšuje sa aj ich verejný sektor ([Afonso, Schuknecht a Tanzi, 2023](#)). Dochádza k tomu či už pre potreby obyvateľstva, napríklad pre starnutie populácie, alebo ako výsledok politickej súťaže a z nej plynúcej spoločenskej dohody.

Slovenský verejný sektor je menší ako vo vyspelých európskych krajinách, ale porovnateľný s krajinami, ktoré vstupovali do EÚ v rovnakom čase. Slovensko je porovnávané s tromi skupinami krajín (Box 1): s krajinami EÚ s najlepšimi výsledkami podľa [Better Life Indexu](#)² (Smart), s krajinami, ktoré sa v kvalite života zlepšili najviac (Tigre) a s krajinami, ktoré vstupovali do EÚ spoločne v roku 2004 (EÚ 2004). Slovenské verejné výdavky sú nižšie ako u Smart krajín a Tigrov, ku ktorým sa priblížili iba v roku 2015 kvôli dočerpávaniu EÚ fondov.

¹ HDP Írska narástlo v roku 2015 o 24 % v dôsledku veľkých zahraničných investícií nadnárodných IT firiem, ktoré však pravdepodobne využívajú najmä írsku nízke zdaňovanie ziskov. Reálny dosah na produkciu ekonomiky je preto otázný ([Kostarakos, McQuinn a Varhalitis, 2023](#)).

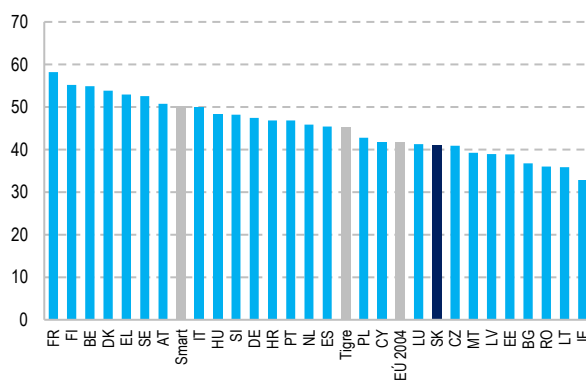
² Better Life Index je nástroj vyvinutý OECD, ktorý slúži k hodnoteniu a porovnávaníu životnej úrovne a kvality života rôznych krajín. Zahrnuje širokú škálu faktorov, ktoré ovplyvňujú kvalitu života ako zdravotná starostlivosť, vzdelávanie, zamestnanosť, životné prostredie, bývanie, spoločenská angažovanosť a ďalšie.

Graf 1: Vývoj verejných výdavkov, % HDP³



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Graf 2: Verejné výdavky (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Box 1: S kým by sa malo Slovensko porovnávať

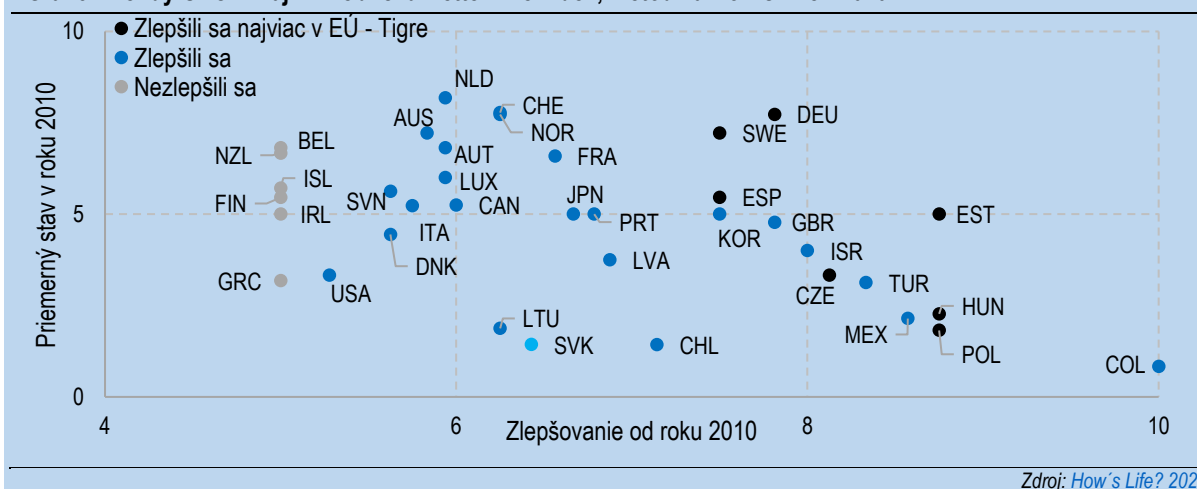
Pre účely medzinárodného porovnania je Slovensko v revízií porovnávané s tromi skupinami krajín: s krajinami EÚ s najvyššou kvalitou života podľa [Better Life Indexu](#) (*Smart*), s najviac sa zlepšujúcimi krajinami EÚ (*Tigre*) a krajinami, ktoré vstupovali do EÚ spolu so Slovenskom (*EÚ 2004*). Vo výdavkoch sú porovnávané 10-ročné priemery. Sledovaným obdobím sú roky 2011 až 2020. Vo výsledkoch sa štúdiá zameriava na rok 2020, alebo používa najnovšie dostupné údaje.

Hlavnou referenčnou skupinou sú krajiny **Smart**, ktoré predstavujú cieľový stav z hľadiska kvality života. Skupinu tvorí 9 z prvých 10 krajín EÚ v rebríčku [Better Life Index](#). Ide o Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Írsko, Nemecko, Rakúsko a Švédsko. Medzi Smart, teda krajiny s najvyššou kvalitou života v EÚ nebolo zaradené Luxembursko, pretože sa v socioekonomických ukazovateľoch výrazne odlišuje.

V skupine **Tigre** sú krajiny EÚ, ktoré podľa [How's Life? 2020](#) v rebríčku Better Life Index od roku 2010 najviac zlepšili kvalitu života svojich obyvateľov. Tigre pozostávajú z Česka, Estónska, Maďarska, Nemecka, Poľska, Španielska a Švédska.

Skupina krajín, ktoré pristupovali do EÚ spolu so Slovenskom (**EÚ 2004**: Cyprus, Česko, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Poľsko a Slovinsko), slúži na porovnanie s takými krajinami, ktoré mali pri svojom vstupe do EÚ približne rovnakú štartovaciu pozíciu.

Graf 3: Trendy OECD krajín v rebríčku Better Life Index, metodika How's Life? 2020



Zdroj: [How's Life? 2020](#)

³ Výdavky na zdravie z COFOG sú v celej štúdií nahradené výdavkami System of Health Accounts (SHA) z OECD kvôli problémom s dvojitým započítaním niektorých výdavkov, viď Box 2.

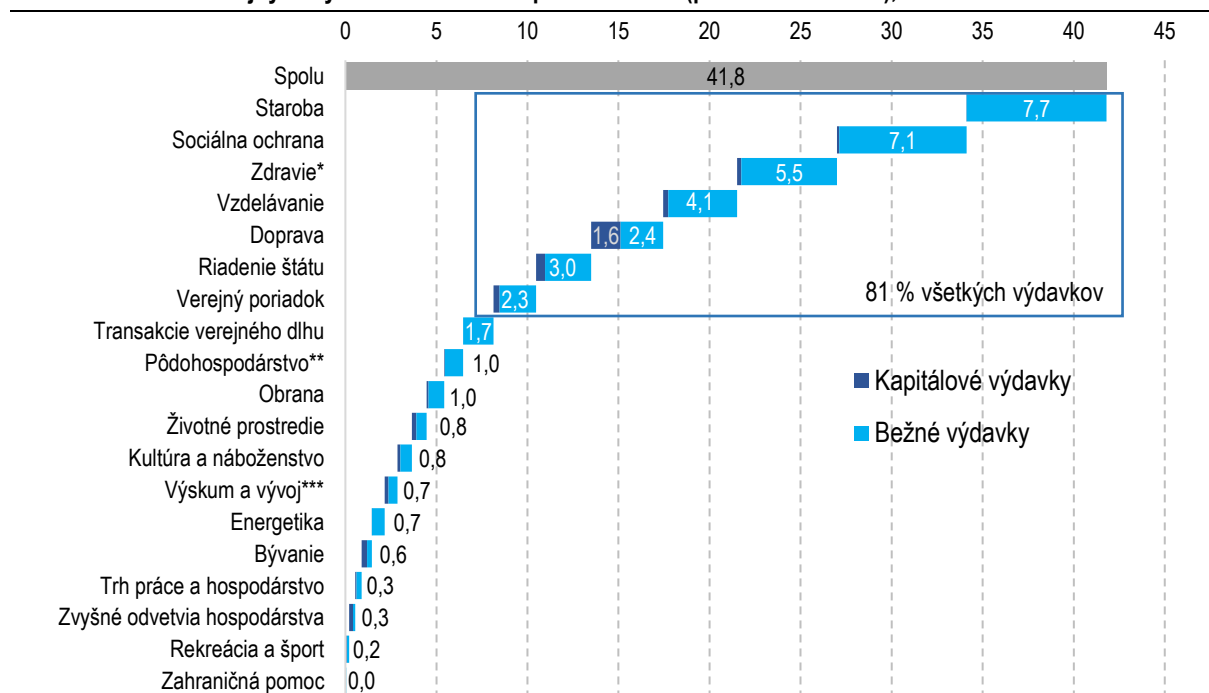
Veľkosť, štruktúra výdavkov či výsledky Smart a Tigrov nemusia byť optimálne pre určenie cieľov v každej oblasti. Napríklad nie všetky Smart krajiny patria vo výdavkoch na výskum a vývoj a jeho výsledkoch medzi svetových lídrov, podobne v iných oblastiach by bolo možné nájsť vhodnejšie referenčné krajiny. Voľba 3 referenčných skupín predstavuje kompromis medzi konzistentným prístupom naprieč revíziou a analyticky ideálnou vzorkou v každej oblasti. Analýza citlivosti Smart a Tigrov na výber krajín je uvedená v Príloha 4 Citlivosť výberu referenčných skupín.

Medzinárodné porovnanie výdavkov komplikujú rozličné národné prístupy. Nie všetky krajiny EÚ pristupujú k zaraďovaniu subjektov do verejného sektora rovnako. V Rakúsku sem nepatrí diaľničná spoločnosť, rozdiely tiež môžu byť pri nemocniciach. Krajiny sa ďalej líšia vo využívaní partnerstiev so súkromným sektorom (PPP projekty), čo ovplyvňuje pomer medzi vlastnými investíciami a nákupom tovarov a služieb. Medzi verejné výdavky nepatria zdroje z európskeho rozpočtu, ktoré nekončia vo verejnej správe. Ich veľkú časť tvorí podpora poľnohospodárov (Box 3).

Štruktúra verejných výdavkov odráža ekonomické, spoločenské a politické preferencie občanov. O jej vplyve na ekonomický rast sa vo vedeckej literatúre síce diskutuje ([Gemmell, Kneller a Sanz, 2016](#), [Martins a Veiga, 2014](#)), ten však nie je jediným cieľom verejných politik ([Tridimas, 2001](#), [Alesina, Baqir a Easterly, 1999](#)). Štruktúra výdavkov je výsledkom socioekonomických faktorov a predošlých politických rozhodnutí. V demokracii postavenej na súťaži politických programov by mala reflektovať preferencie voličov.

Najviac verejných prostriedkov na Slovensku smeruje na výdavky súvisiace so starobou, sociálnou ochranou a zdravím. Až 82 % všetkých zdrojov je vynaložených na 7 najväčších oblastí. Na dopravu ide viac ako tretina celkových kapitálových výdavkov verejnej správy (1,6 % HDP z 4,4 % HDP), ako napríklad výstavba diaľnic, vedecko-výskumných parkov, nemocníc či nákup IT systémov. Na vytvorenie uceleného obrazu o celkových zdrojoch v jednotlivých oblastiach sú k výdavkom doplnené daňové výdavky (daňové výnimky) na výskum a vývoj a európske fondy podporujúce pôdohospodárstvo.

Graf 4: Štruktúra verejných výdavkov Slovenska podľa COFOG (priemer 2011-2020), % HDP



* Výdavky COFOG nahradené SHA, ** zvýšené o platby z EÚ fondov, *** Zvýšené o daňové výdavky.

Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Box 2: Ako členiť výdavky, aby bolo možné sledovať ich štruktúru

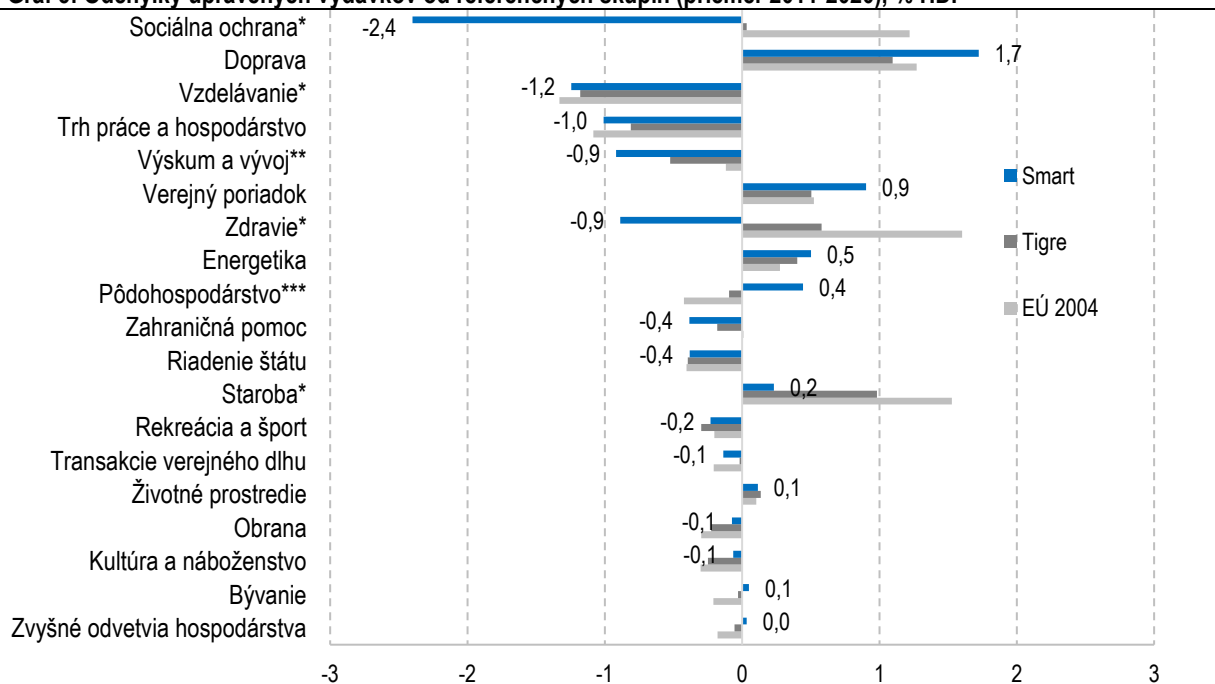
Výdavky sektora verejnej správy (S.13) sú členené do skupín podľa klasifikácie [ESA 2010](#) a do oblastí podľa funkčnej klasifikácie [COFOG](#). ESA 2010 umožňuje rozčleniť výdavky podľa ich ekonomického účelu (napríklad kompenzácie zamestnancov, medzispotreba či investície).

Pre lepšiu zrozumiteľnosť, čo jednotlivé oblasti predstavujú, a pre ich prepojenie s výsledkami je v revízii sledovaných 19 oblastí. Funkčná klasifikácia COFOG rozdeľuje výdavky do 10 oblastí (napríklad obrana, sociálne zabezpečenie či vzdelávanie) a 69 podoblastí, ako napríklad vojenská či civilná obrana a primárne, sekundárne či terciárne vzdelávanie. Tradične sa prezentujú len hlavné kategórie. V revízii boli niektoré rozčlenené podrobnejšie, napríklad ekonomická oblasť na dopravu, energetiku a pôdohospodárstvo. Výdavky na aplikovaný výskum boli vyčlenené z jednotlivých oblastí a spolu s výdavkami na základný výskum poslúžili k vytvoreniu samostatnej kategórie výskumu a vývoja. Podrobný popis kategórií je uvedený v Prílohe 2.

Výdavky na zdravie sú nahradené výdavkami podľa System of Health Accounts (SHA) z OECD. Prostriedky smerujúce na zdravie podľa COFOG boli v minulosti umelo navyšované dvojitým započítavaním niektorých zdravotníckych výdavkov. Chybu Eurostat odstránil v roku 2020 a dáta spätne revidoval len do roku 2017, staršie dáta sú tak stále nadhodnotené. SHA však neumožňuje rozdeliť prostriedky podľa ESA kategórií. Pre prepočet SHA výdavkov do ESA kategórií bola prevzatá COFOG štruktúra zdravia s tým, že o rozdiel medzi COFOG a SHA boli znížené sociálne dávky. Práve tie boli totiž navýšené dvojitým započítavaním.

Oproti krajinám s najvyššou kvalitou života (Smart) aj najviac sa zlepšujúcim (Tigre) krajinám EÚ vynakladá Slovensko výrazne menej na vzdelávanie a výskum a vývoj, viac na výdavky súvisiace so starobou a tiež na dopravu a verejný poriadok. V porovnaní so Smart krajinami dávame menej na sociálnu ochranu a zdravotníctvo, teda oblasti, v ktorých výdavky tradične rastú spolu s bohatstvom krajiny. Po roku 2021 došlo na Slovensku k viacerým štrukturálnym zmenám (rodinný balíček, zmeny v dôchodkoch, zvýšenie plátov v zdravotníctve), ktoré môžu znížiť medzery voči referenčným skupinám a ich vplyv nie je v tejto analýze zachytený. Aby bolo možné výdavky porovnávať čo najlepšie, sú upravené o vplyv demografie v starobe, sociálnej ochrane, zdraví a vzdelávaní.

Graf 5: Odchýlky upravených výdavkov od referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP



* Upravené o rozdiely vo vekovej štruktúre obyvateľstva, ** upravené o daňové výdavky, *** upravené o priame platby z EAGF. Čísla zobrazujú rozdiel voči Smart.

Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Box 3: Výdavky sú upravované tak, aby boli čo najporovnateľnejšie

Výdavky niektorých oblastí sú upravované o faktory, ktoré majú zásadný vplyv na ich výšku a dajú sa zohľadniť pomerne jednoducho. Výdavky nezávisia len na politickom rozhodnutí, ale často sú ovplyvnené aj nemeniteľnými faktormi. Príkladom je podiel populácie v dôchodkovom veku a jeho vplyv na veľkosť vyplácaných penzií v starobe. V niektorých oblastiach Eurostat nezahŕňa medzi verejné výdavky všetky prostriedky - medzi výdavkami tak chýbajú napríklad daňové výdavky vo výskume a vývoji či eurofondy vyplácané mimo sektor verejnej správy najmä v pôdohospodárstve. V štúdií sú z týchto dôvodov upravované výdavky niektorých oblastí (Tabuľka 1).

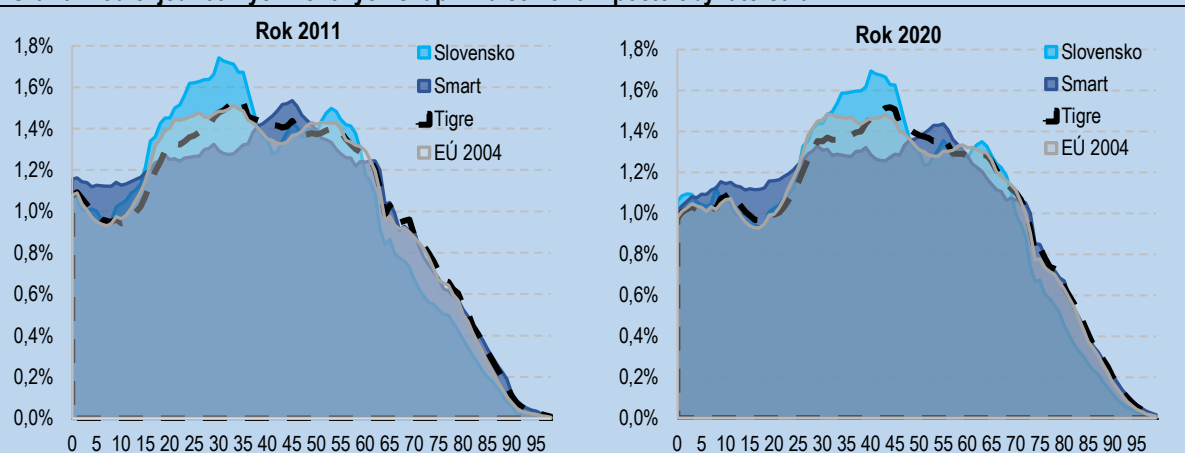
Tabuľka 1: Úprava výdavkov

Oblasť	Úprava	Oblasť úpravy
Veda a výskum	Zahrnutie daňových výdavkov podporujúcich vedu a výskum.	Všetky podoblasti aplikovaného výskumu a základný výskum (GF0104).
Pôdohospodárstvo	Zahrnutie eurofondov z mechanizmov podpory pôdohospodárstva.	Pôdohospodárstvo (GF0402).
Zdravie	Nahradenie COFOG dát za dáta SHA. O podiel populácie vo veku 65+.	Celé zdravie (GF07). Celé zdravie podľa SHA.
Vzdelávanie	O podiel populácie vo veku 3-25 rokov.	Celé vzdelávanie (GF09).
<i>Predprimárne a primárne</i>	<i>O podiel populácie vo veku 3-10 rokov</i>	<i>Predprimárne a primárne (GF0901).</i>
<i>Sekundárne</i>	<i>O podiel populácie vo veku 11-19 rokov</i>	<i>Sekundárne (GF0902).</i>
<i>Terciárne</i>	<i>O podiel populácie vo veku 20-25 rokov</i>	<i>Terciárne (GF0904).</i>
Sociálna ochrana	O podiel populácie vo veku 65+ a 0-17 rokov.	Choroba a invalidita (GF1001) a rodina a deti (GF1004).
Staroba	Úprava o podiel populácie vo veku 65+	Staroba (GF1002)

Najzásadnejší vplyv na výdavky má demografia

Slovensko má inú demografickú štruktúru ako krajiny v porovnávaných skupinách, čo má vplyv na výšku výdavkov v niektorých oblastiach. Nižší podiel z celkovej populácie oproti Smart krajinám je v najmladších a najstarších vekových skupinách, ľudí v produktívnom veku je naopak relatívne viac. Kvôli rozdielnej demografii je potrebné upraviť výdavky na vzdelávanie či rodinu a deti podľa veľkosti skupiny mladých ľudí a v starobe, chorobe a invalidite či v zdravotníctve podľa podielu starších vekových kategórií. Výdavky ostatných krajín sú prepočítané tak, ako keby mali rovnakú vekovú štruktúru ako Slovensko.

Graf 6: Podiel jednotlivých vekových skupín na celkovej počte obyvateľstva



Zdroj: Eurostat

K úprave je však možné pristupovať aj zložitejšie a pomocou regresnej analýzy zohľadniť viacero faktorov súčasne. Výsledky takéhoto postupu potvrdzujú dôležitosť demografie. Úplný metodický opis revízie vrátane porovnania rôznych úprav výdavkov je uvedený v Prílohe 2.

1.2 Výsledky – máme sa v čom zlepšovať

Vo väčšine merateľných výsledkov Slovensko zaostáva voči krajinám s najvyššou kvalitou života (Smart) aj tým, ktoré sa v nej najviac zlepšili (Tigre). Najhoršia je situácia vo verejnom poriadku, výskume a vývoji a v zdravotníctve. Lepšie výsledky ako Smart krajiny dosahujeme iba v sociálnej ochrane, čo je jediná oblasť, v ktorej prekonávame všetky referenčné skupiny krajín. Voči Tigrom je Slovensko výraznejšie lepšie iba v doprave a v oblasti staroby.

Posudzovať, ako sa za vynaložené prostriedky štátu darí dosahovať výsledky, je možné pomocou výsledkových ukazovateľov. Hlavným cieľom verejných politík by malo byť zlepšovanie kvality života. Na jej objektívne vyhodnotenie v danej krajine alebo jej konkrétnom sektore slúžia merateľné ukazovatele. Pochopiteľne, nie všetko sa dá kvantifikovať a v niektorých prípadoch nemožno komplexné prostredie popísať číselnou hodnotou. Verejná diskusia by však nemala vychádzať iba zo subjektívnych názorov a osobných skúseností, ale predovšetkým z objektívnych dát.

Slovensko najviac zaostáva vo verejnom poriadku, výskume a vývoji a v zdravotníctve. V porovnaní s ostatnými krajinami EÚ sú slovenské výsledky výrazne horšie aj pri politikách trhu práce a v hospodárstve, vzdelávaní či bývaní. Smart krajiny sú lepšie vo všetkých oblastiach okrem sociálnej ochrany. Rozdiely voči Tigrom sú o niečo menšie a existuje viac oblastí, v ktorých je Slovensko lepšie, najvýraznejšie v doprave a v oblasti staroby. Sociálna ochrana je jedinou oblasťou, kde predbiehame všetky tri referenčné skupiny.

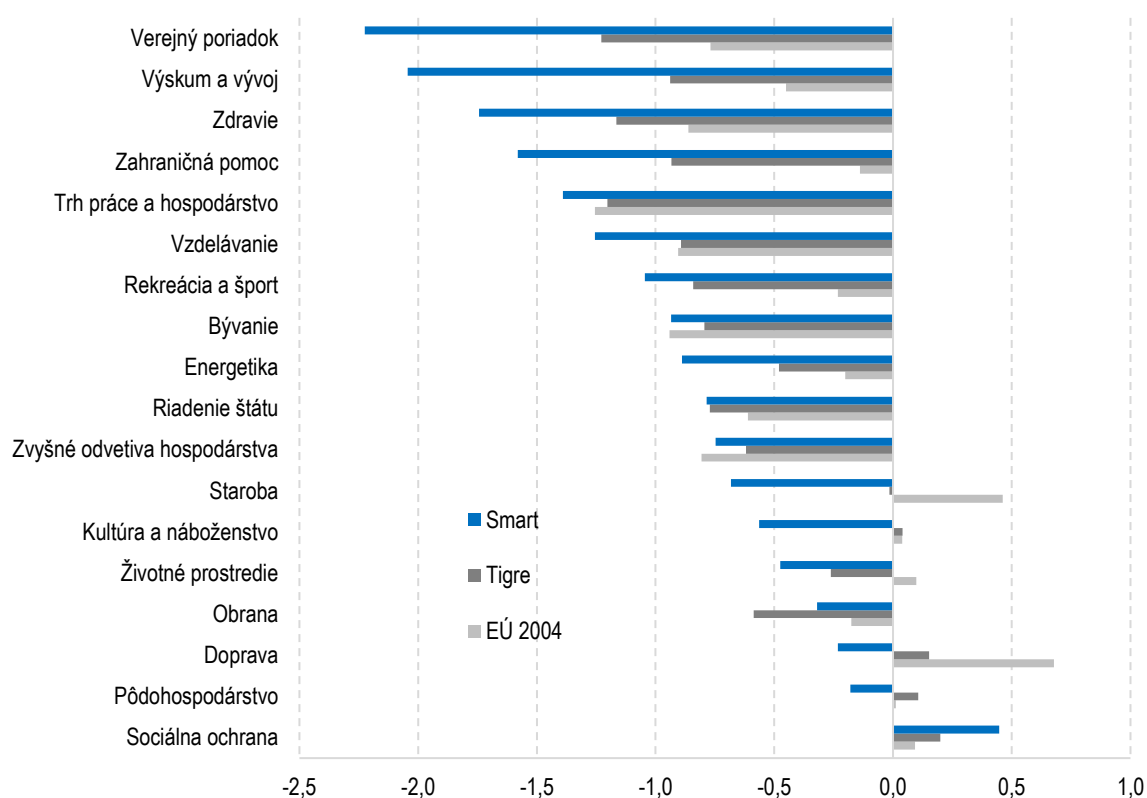
Výsledkové ukazovatele v revízii sú prebraté najmä z rozpočtu verejnej správy, nad jeho rámec sú pridané len ojedinele. Indikátory z rozpočtu verejnej správy sú schválené vládou SR a jednotlivými ministerstvami zodpovednými za danú agendu, takže je na nich značná miera politickej a odbornej zhody. V niektorých ojedinelých prípadoch však nie sú úplne schopné vyhodnotiť účinnosť výdavkov, vtedy sú v revízii doplnené alebo nahradené vhodnejšími ukazovateľmi. Príkladom je miera rizika chudoby, ktorá je nahradená zmenou miery tohto rizika po vyplatení sociálnych transferov⁴. Tento indikátor totiž lepšie reprezentuje vplyv verejného sociálneho systému na blahobyť občanov, kým samotná miera rizika chudoby skôr popisuje životnú úroveň obyvateľstva a významne závisí od miery rizika chudoby pred transfermi. Detailný prehľad použitých ukazovateľov ponúka Príloha 7.

Výsledky v každej oblasti reprezentuje kompozitný indikátor. Jednotlivé indikátory sú prerozdelené do príslušných COFOG oblastí, aby ich bolo možné spárovať s výdavkami. Niektoré indikátory sú priradované ku konkrétnym podoblastiam, v mnohých prípadoch to však nie je možné, lebo jeden indikátor je často ovplyvňovaný politikami a výdavkami vo viacerých podoblastiach alebo aj viacerými oblasťami.⁵ Na tvorbu kompozitných indikátorov (Box 4) je využitá metodika z Reformného kompasu ([Habrman, Habodászová a Šramková, 2022](#)). Analýza citlivosti výberu ukazovateľov je v Prílohe 8.

⁴ Pôvodný ukazovateľ miery rizika chudoby a sociálneho vylúčenia má tri dimenzie – mieru chudoby, materiálnu a sociálnu depriváciu, nízku intenzitu práce. Nahradená miery chudoby je pri konštrukcii výsledkového indikátora doplnená o zvyšné dva ukazovatele tak, aby zodpovedala ukazovateľu z hlavnej knihy.

⁵ Špecifickou oblasťou sú transakcie verejného dlhu obsahujúce najmä úroky z dlhu. Tie sú však dôsledkom politík v iných oblastiach. Preto výsledky tejto oblasti štúdia nehodnotí.

Graf 7: Odchýlky kompozitných indikátorov Slovenska od referenčných skupín



Zdroj: spracovanie ÚHP

Box 4: Zostavenie kompozitných indikátorov

Výsledky v danej oblasti reprezentuje kompozitný indikátor (KI). Výsledkové ukazovatele sú najprv normalizované okolo priemeru pomocou smerodajnej odchýlky na tzv. z-skóre. Tam, kde je to možné, sú ešte rozdelené do podoblastí, napríklad vo vzdelávaní medzi predprimárne a primárne, sekundárne, terciárne a nekategorizované vzdelávanie. Pre každú podoblasť sa z príslušných ukazovateľov vypočíta čiastkový kompozitný indikátor ako priemer jednotlivých normalizovaných ukazovateľov. Postup je možné vyjadriť pomocou vzťahu:

$$ki_i = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{\sigma_j}$$

kde ki_i je čiastkový indikátor podoblasti v krajine i , N je počet ukazovateľov v podoblasti a x_{ij} je ukazovateľ j krajiny i , ktorý je normalizovaný okolo priemeru EÚ 27 (\bar{x}_j) pomocou smerodajnej odchýlky σ_j .

Kompozitný indikátor pre krajinu i (KI_i) je následne vypočítaný ako aritmetický priemer čiastkových indikátorov ki_i . Ak nie sú ukazovatele členené do podoblastí, tak je KI_i rovný ki_i . Pre kompozitný indikátor potom platí:

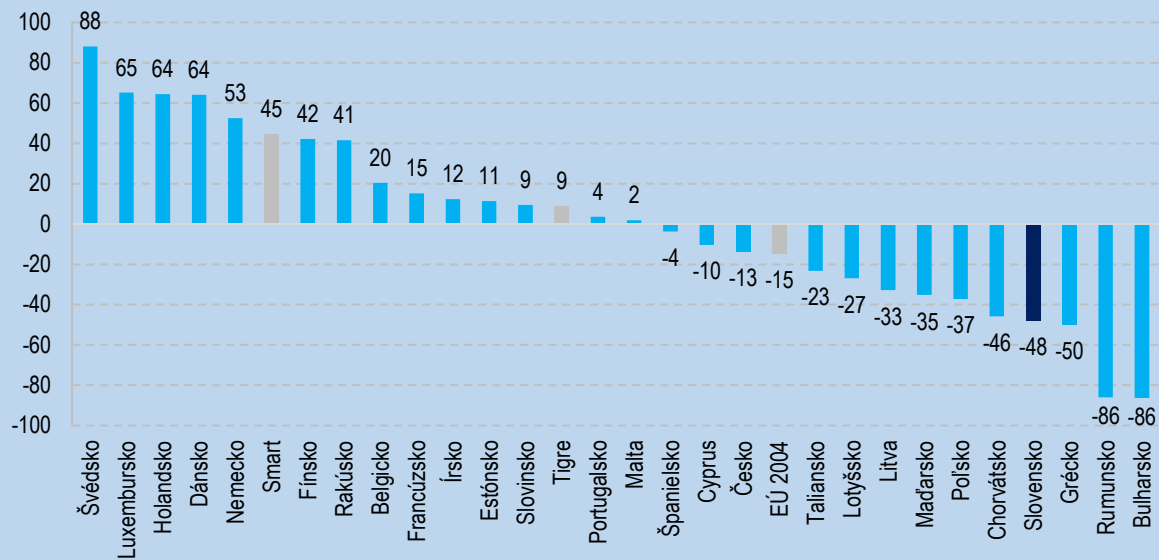
$$KI_i = \frac{1}{M} \sum_{m=1}^M ki_{mi}$$

kde M je počet podoblastí v danej oblasti. Výhodou takéhoto postupu je, že ak sa v oblasti nachádza väčší počet ukazovateľov pre niektorú konkrétnu podoblasť, postup zabezpečí, že každá podoblasť bude mať rovnakú váhu. Naopak, nevýhodou je, že váha konkrétneho ukazovateľa je závislá na počte ukazovateľov. Napríklad

vo vzdelávaní sú 4 podoblasti, sekundárne vzdelávanie má 4 ukazovatele a terciárne len 1. Váha jedného ukazovateľa sekundárneho vzdelávania je 1/16 a váha terciárneho je 1/4.

Uvedený postup umožňuje vytvoriť kompozitný indikátor aj na úrovni celého Slovenska, teda spriemerovať kompozitné indikátory za všetky oblasti. Takto merané slovenské výsledky sú štvrté najslabšie v celej EÚ.

Graf 8: Kompozitný indikátor za celú verejnú správu*



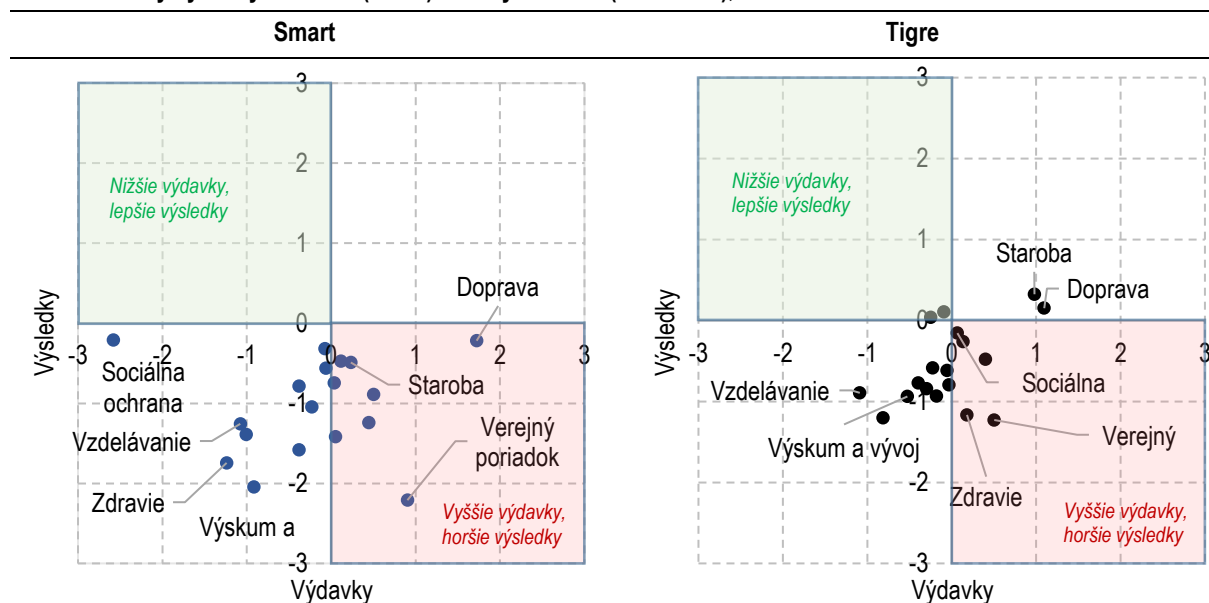
*Kompozitný indikátor je číslo od -1 po 1. Pre účely prezentácie bol v grafe vynásobený 100.

Zdroj: spracovanie ÚHP

2 Bližší pohľad na inakosti

Staroba, sociálna ochrana, doprava, zdravotníctvo, vzdelávanie, verejný poriadok a výskum a vývoj sú veľké výdavkové oblasti s výraznými odchýlkami od referenčných krajín vo výdavkoch a výsledkoch. Doprava, verejný poriadok, vzdelávanie a výskum a vývoj sa odlišujú voči obom skupinám krajín vo výdavkoch aj výsledkoch. Sociálna ochrana a staroba sú najväčšie výdavkové položky, pričom v prvej zaostávame vo výsledkoch voči Smart krajinám, v druhej naopak míňame viac ako Tigre.

Graf 9: Odchýlky vo výsledkoch (2020*) a vo výdavkoch (2011-2020), % HDP



*2020 alebo najnovšie dostupné.

Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

V nasledujúcich kapitolách je bližšie skúmaných 76 % celkových verejných výdavkov. Z oblastí s relatívne väčšími odchýlkami nie sú bližšie analyzované len trh práce a hospodárstvo či zahraničná pomoc, kde zaostávajú najmä výsledky. Ide však o malé výdavkové skupiny a spolu s ostatnými deviatimi neposudzovanými oblasťami tvoria dokopy len necelú štvrtinu z verejných prostriedkov.

Cieľom analýz jednotlivých oblastí je posúdiť adekvátnosť odchýlok. V každej oblasti je štruktúra výdavkov analyzovaná do väčšej hĺbky. Cieľom je identifikovať a vysvetliť, v čom sa Slovensko líši od medzinárodnej praxe. Následne analýza prepája výdavky s výsledkami a skúma ich efektívnosť pomocou modelov DEA (Box 5).

Box 5: Efektívnosť výdavkov pomocou Data Envelopment Analysis (DEA)

Efektívnosť vynakladania výdavkov (s cieľom maximalizovať výstup) v jednotlivých oblastiach je hodnotená pomocou analýzy obálky dát (z ang. Data Envelopment Analysis – DEA). DEA meria schopnosť krajiny pretaviť vynaložené prostriedky (vstupy) v oblasti na merateľné výsledky (výstupy) prostredníctvom porovnania s najefektívnejšími krajinami (detailná metodika v Prílohe 5). Za najefektívnejšie sa považujú tie štáty, ktoré dosahujú na určitom leveli výdavkov najlepšie výsledky.

V každej oblasti sú skonštruované dva modely, ktoré sa odlišujú použitými vstupmi. V jednom modeli sú vstupmi upravené verejné výdavky prepočítané na % HDP, v druhom sú tieto výdavky prepočítané podľa parity kúpnej sily (PKS). Použitá parita čiastočne zohľadňuje problémy plynúce zo zmeny metodiky. Ide hlavne o výpočet nákladov na bývanie po roku 2016, ktorý sťažuje porovnatelnosť niektorých krajín vrátane Slovenska ([Dujava a Žúdel, 2023](#)). Napriek nedostatkom PKS nie je vhodné používať iba % HDP. Ak by napríklad dve ekonomiky mali výrazne odlišné HDP, ale totožný počet obyvateľov, potom by rovnaký podiel zdravotníckych výdavkov na HDP znamenal rozdielnu veľkosť prostriedkov v zdravotníctve. Porovnanie efektívnosti týchto dvoch

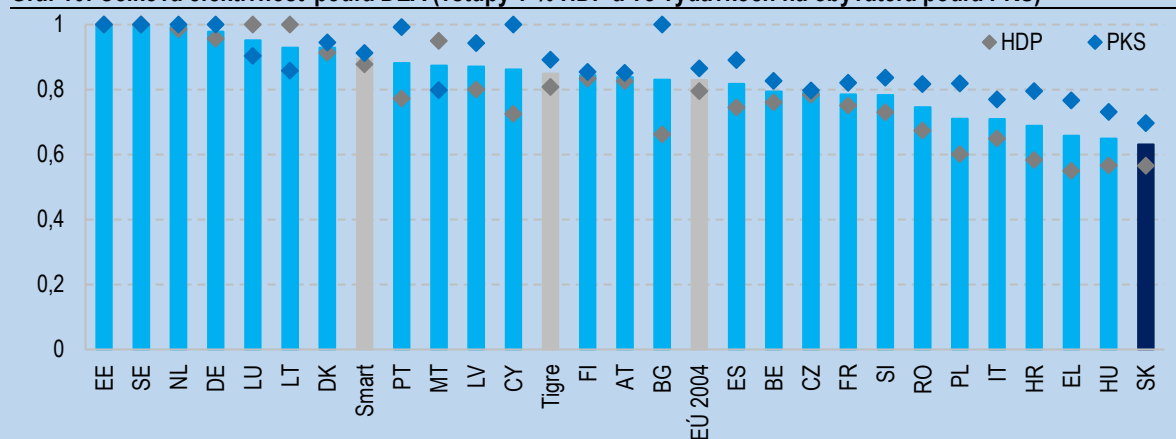
ekonomík by bolo skreslené. V oblasti investícií sú pri vstupoch verejné výdavky nahradené hodnotami verejného kapitálu. Výslednou efektívnosťou krajiny je priemer efektívností z dvoch modelov, pričom výstupmi v oboch modeloch sú kompozitné indikátory v oblasti (Box 4).

Výsledkom DEA sú efektívnosti jednotlivých krajín na škále od 1 (najlepšie) po 0 (najhoršie), ktoré reprezentujú, aké výsledky dosahuje krajina v porovnaní s inými krajinami s podobnými výdavkami. Ide však o abstraktné skóre, nie o percentuálnu efektívnosť z pohľadu najefektívnejších krajín.

Výpovedná hodnota vypočítaných efektívností je ovplyvnená nižším počtom dátových bodov. V závislosti od dostupných údajov v konkrétnej oblasti modely porovnávajú efektívnosť 21 až 26 krajín s 1 až 9 indikátormi. Írsko bolo vyradené zo vzorky, keďže kvôli výrazne nižším verejným výdavkom pri prepočte na % HDP by skresľovalo výsledné efektívnosti. Napriek uvedeným obmedzeniam však výsledky DEA prostredníctvom vyčíslenia vzťahu medzi výdavkami a výsledkami môžu pomôcť pri vytváraní obrazu o postavení Slovenska v EÚ.

Okrem efektívnosti v jednotlivých oblastiach možno vypočítať aj efektívnosť za celú verejnú správu. Vstupmi sú celkové verejné výdavky a výstupmi priemery kompozitných indikátorov naprieč všetkými oblasťami. Na základe tohto modelu je Slovensko najmenej efektívna krajina v EÚ.

Graf 10: Celková efektívnosť podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)



Zdroj: spracovanie ÚHP

2.1 Staroba – vyššie výdavky, priemerné výsledky

Po zohľadnení vekovej štruktúry obyvateľstva a bohatstva krajiny sú výdavky Slovenska na starobné dôchodky a služby súvisiace so starobou vyššie ako v referenčných skupinách – len mierne oproti Smart krajinám, no významne nad výdavkami EÚ 2004 a Tigrov. Penzia nahradí v priemere takmer 70 % preddôchodkového čistého príjmu, čo je približne rovnako ako v Smart krajinách ale výrazne viac ako u Tigrov. Slovensku sa úspešne darí znižovať mieru chudoby seniorov, skupinu nízkoprijemných dôchodcov by mala miestna plošného systému zachytiť sociálna sieť a adresne jej poskytnúť pomoc. Smart krajiny sa, na rozdiel od Slovenska, spoliehajú menej na sociálne dávky a vo väčšej miere poskytujú seniorom služby (napríklad domovy sociálnych služieb alebo služby terénnych pracovníkov).

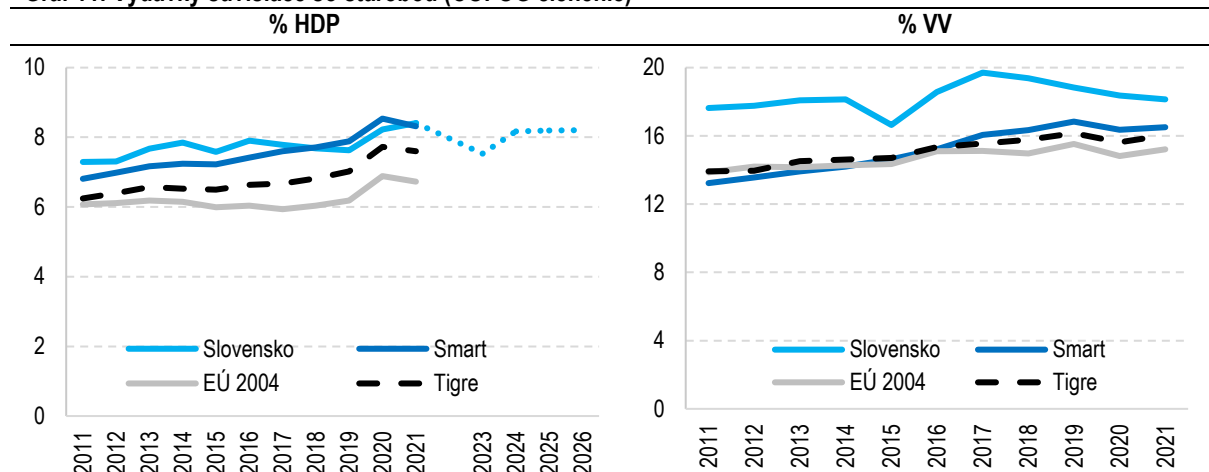
Primárnym cieľom sociálnej politiky v oblasti staroby je minimalizácia rizika chudoby a pomoc v prípade nepriaznivého zdravotného stavu občanom v dôchodkovom veku⁶. Priame sociálne dávky a ponuka sociálnych služieb sú najrozšírenejšie nástroje, ktoré štáty na riešenie problému používajú. Zamestnanci majú po dosiahnutí dôchodkového veku právo na penziu, ktorá zodpovedá ich príspevkom a zaručuje primeraný príjem a cenovo dostupné a kvalitné služby dlhodobej starostlivosti (Európska komisia, 2017).

⁶ Obyvatelia vo vekovej skupine nad 65 rokov.

Na Slovensku sú výdavky súvisiace so starobou ročne v priemere 7,7 % HDP. Tým sa zaradzuje mierne nad priemer Smart (7,5 % HDP), významne nad priemer krajín EÚ 2004 (6,2 % HDP) a Tigrov (6,7 % HDP). Na starobu vynakladáme viac aj po zohľadnení úrovne bohatstva krajiny a očakávanej dĺžky života na dôchodku (viac v Box 3 a Prílohe 10).

Oblasť staroby má v štruktúre výdavkov vyšiu váhu ako v ostatných skupinách krajín. Podiel výdavkov súvisiacich so starobou na celkových verejných výdavkoch je dlhodobo zo všetkých referenčných skupín najvyšší. Priemerne dosahujú 18 % z rozpočtu verejnej správy, čo je o 3,3 p. b. viac ako v krajinách s najvyššou kvalitou života v EÚ.

Graf 11: Výdavky súvisiace so starobou (COFOG členenie)



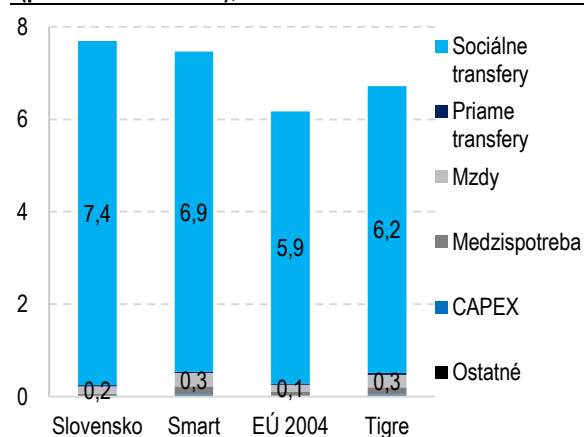
* Výdavky na starobu upravené o rozdiely v podiele populácie vo veku od 65 a viac rokov oproti Slovensku.

Zdroj: Eurostat

** Prerušovaná čiara predstavuje prostriedky schválené v RVS na roky 2023-2025.

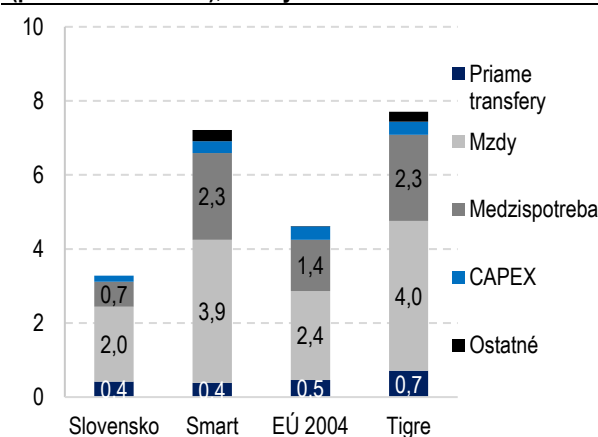
Slovensko by sa okrem poskytovania priamych dávok mohlo inšpirovať Smart krajinami a Tigrami a zamerať sa aj na ponuku sociálnych služieb a mzdy sociálnych pracovníkov. Súčasná ponuka sociálnych služieb v budúcnosti neuspokojí rastúci dopyt prudko starnúceho obyvateľstva. Je potrebné postupne sa zamerať na budovanie kapacít sociálnych služieb nielen v podobe domovov pre dôchodcov, ale aj terénnych a komunitných foriem starostlivosti (Salamonová, 2023). Príkladom sú krajiny skupiny Smart a Tigre, ktoré na rozdiel od Slovenska vynakladajú na služby v starobe (mzdy a prevádzku) dvojnásobne viac. Dôvodom je pravdepodobne nielen vyšší počet subjektov poskytujúcich opatrovateľské služby pre dôchodcov, ale aj lepšie ohodnotenie zamestnancov (kapitola 2.8).

Graf 12: Rozdelenie výdavkov na starobu podľa ESA (priemer 2011-2020), % HDP



* Výdavky členené podľa ekonomickej klasifikácie sú upravené o rozdiely v podiele populácie vo veku 65 a viac rokov oproti Slovensku.

Graf 13: Štruktúra ESA výdavkov v starobe okrem dávok (priemer 2011-2020), % z výdavkov na starobu

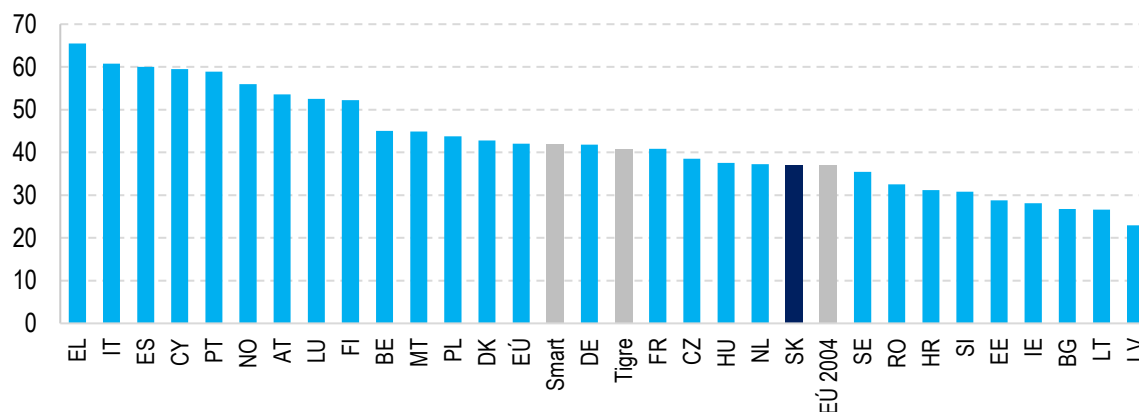


* Graf ukazuje, aký malý podiel majú ostatné ESA výdavky oproti sociálnym transferom (dôchodkom), ktoré tvoria zvyšný podiel do 100 %.

Zdroj: Eurostat

Po zmenách schválených v roku 2022⁷ by penzia priemerného slovenského dôchodcu mala byť na úrovni približne 42 % priemernej mzdy, čím by sa priblížila úrovni v Smart krajinách. V roku 2019 bol dôchodok na úrovni 37% priemerného platu⁸ a rovnako na tom boli aj dôchodcovia z krajín EÚ 2004. K zvýšeniu prispela najmä reforma I. piliera, zvyšovanie 13. a zavedenie rodičovských dôchodkov.

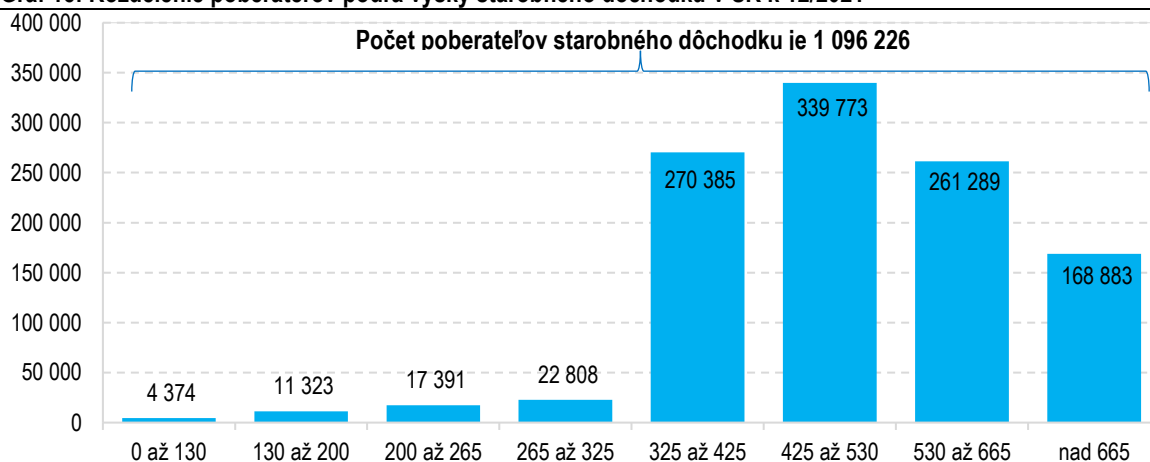
Graf 14: Pomer verejného dôchodku k priemernej mzde (benefit ratio), 2019, v %



Zdroj: [European Commision, the 2021 Ageing Report](#)

Každoročne pribúda počet poberateľov s vyšším dôchodkom, najmä vďaka nárastu novopriznaných dôchodkov. Na Slovensku poberá dôchodok vyšší ako 530 eur približne 40 % penzistov. Pomer priemerného novopriznaného dôchodku k priemernej mesačnej hrubej mzde v hospodárstve bol približne 48 %. K 30. septembru 2021 bolo zaznamenaných 3 314 poberateľov starobných dôchodkov presahujúcich priemernú mesačnú mzdu 1 211 eur.

Graf 15: Rozdelenie poberateľov podľa výšky starobného dôchodku v SR k 12/2021



* Starobný sólo + starobný vyplácaný v súbehu s vdovským a vdoveckým.

Zdroj: [MPSVR, 2022](#)

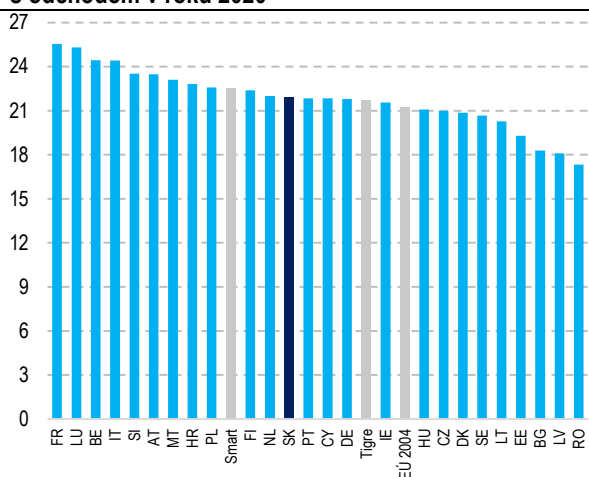
Napriek skoršiemu veku odchodu do penzie žijú slovenskí penzisti na dôchodku kratšie ako dôchodcovia v Smart krajinách. Slovensko patrilo medzi krajiny so skorším odchodom do dôchodku, priemerný vek bol 63 rokov. Nižší dôchodkový vek malo len 6 krajín. Slovenskí dôchodcovia sú na dôchodku skoro 22 rokov, rovnako ako penzisti v Tigroch a o 8 mesiacov dlhšie ako v EÚ 2004. Najdlhšie sú na dôchodku ľudia v Smart krajinách, ktorí síce odchádzajú neskôr, no strávia na ňom 22,5 roka najmä vďaka dlhšiemu veku dožitia.

Opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života pozitívne vplyva na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Viacero Smart krajín (Holandsko, Nemecko, Dánsko a Švédsko) stanovuje vek odchodu do dôchodku nad 65 rokov, čo prispieva k dosiahnutiu vyššieho dôchodku voči priemernej mzde.

⁷ Odhad na základe reforiem I. a II. piliera v roku 2022 a implementácií v 2023 ([Program stability Slovenska na roku 2023 až 2026](#)).

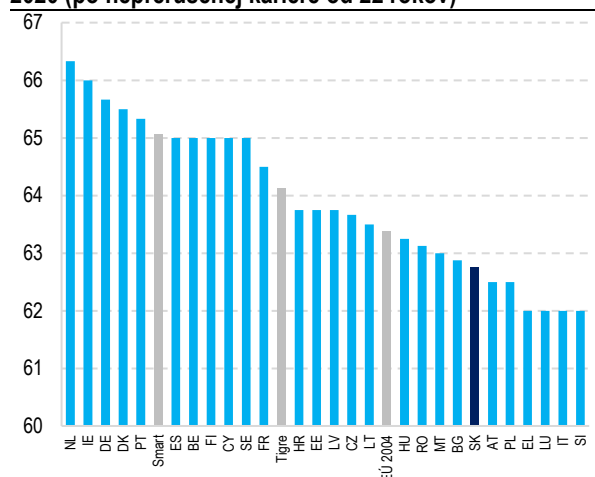
⁸ Ide o posledné dostupné medzinárodné porovnateľné dáta z roku 2019.

Graf 16: Očakávaný počet rokov na dôchodku s odchodom v roku 2020



* Dáta počítajú s pôvodným zastropovaním veku odchodu do dôchodku. Od roku 2023, po reforme I. piliera, je na Slovensku vek odchodu opätovne naviazaný na rast strednej dĺžky života.

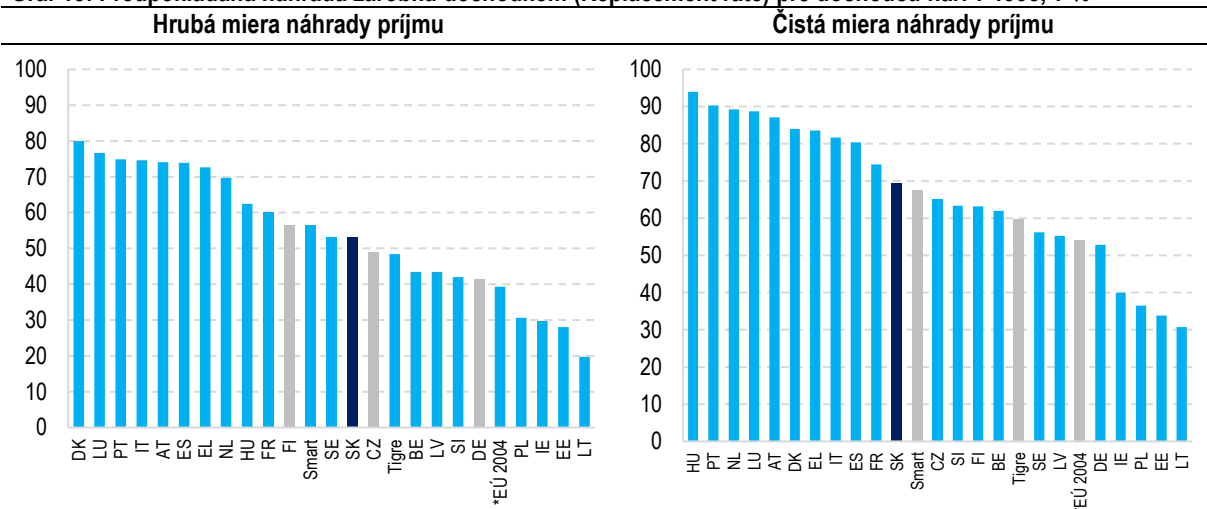
Graf 17: Priemerný vek odchodu do dôchodku v roku 2020 (po neprerušenej kariére od 22 rokov)



Zdroj: [Pensions at a Glance \(2021\)](#)

Budúcim slovenským penzistom bude dôchodok nahrádzať v čistom 69 % dovtedajšieho príjmu. Týmto sa zaradia k priemeru Smart a predbehnú Tigre. Za Slovenskom sa nachádzajú aj bohatšie krajiny s vyspelým sociálnym systémom ako Švédsko a Fínsko.

Graf 18: Predpokladaná náhrada zárobku dôchodkom (Replacement rate) pre dôchodcu nar. v 1998, v %



* Hrubá miera náhrady príjmu dôchodkom je definovaná ako hrubý nárok na dôchodok vydelený hrubým pred dôchodkovým príjmom.

** Čistá miera náhrady príjmu dôchodkom je definovaná ako individuálny čistý nárok na dôchodok vydelený čistým pred dôchodkovým príjmom, pričom sa zohľadňujú DPFO a príspevky na soc. zabezpečenie.

Zdroj: [Pensions at a Glance \(2021\)](#)

Dôchodky a výdavky spojené so starobou sú pre budúcnosť verejných financií rýchlo starnúcich krajín ako Slovensko rizikové. V roku 2022 bolo v dôchodkovom systéme prijatých viacero opatrení, ktoré výrazne zlepšujú jeho dlhodobú udržateľnosť. Reforma dôchodkového systému⁹, ktorá viaže vek odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života¹⁰ a spomaľuje rast dôchodkovej hodnoty¹¹. Vďaka demografickému vývoju

⁹ Minimálny dôchodok bol opätovne naviazaný na sumu životného minima, pričom zvýšená suma nebude vyplácaná štandardne od 1. januára ale už od polovice roku 2023. Zároveň došlo aj k úprave odstupňovania výšky minimálneho dôchodku pre dôchodcov s 50 a viac rokmi obdobia dôchodkového poistenia. Valorizácia dôchodkových dávok bola rozšírená o mechanizmus mimoriadnej valorizácie.

¹⁰ Po reforme zostáva v platnosti rast dôchodkového veku definovaný v zákone č. 461/2003 Z. z., zmena sa bude týkať len ľudí narodených v roku 1967 alebo neskôr, čo znamená, že vplyv naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku dožitia sa začne prejavovať od roku 2031.

¹¹ Aktuálna dôchodková hodnota bude rásť o 95 % rastu priemernej mzdy v hospodárstve, čím sa znížia budúce novopriznané dôchodky v porovnaní s predošlým nastavením.

síce spočiatku bude dochádzať k zvýšeniu deficitu, pozitívne zmeny sa prejavajú v dlhodobom horizonte okolo roku 2040 (MF SR, 2023a). Z pohľadu vplyvu na udržateľnosť verejných financií bude dôležité prvky reformy zachovať aj v budúcnosti, keď sa úspory začnú realizovať.

Výsledky v starobe

Slovensko dosahuje dobré výsledky v znižovaní miery príjmovej chudoby dôchodcov, má však vysoký podiel starších ľudí, ktorí pociťujú materiálny nedostatok. Kým pred vyplatením dôchodkov bolo pod hranicou chudoby¹² 79,5 % dôchodcov, po vyplatení podiel klesá o 70 p. b. na 9,5 % (najmenej z krajín EÚ okrem Luxemburska). Úspešné v znižovaní miery chudoby sú aj krajiny Smart (zníženie o 76,5 p. b.). Dôchodok a iné sociálne dávky tvoria podstatnú časť príjmu penzistov, preto je vplyv na zmenu rizika chudoby vysoký. V materiálnej a sociálnej deprivácii¹³ dôchodcov je Slovensko na úrovni EÚ 2004. Takmer 20 % dôchodcov si nemôže dovoliť zaobstarať niektoré predmety dlhodobej spotreby (napríklad výmenu nábytku), položky s vysokou ekonomickou (napríklad neočakávané výdavky) alebo sociálnou záťažou (napríklad pravidelné voľnočasové aktivity). V celkovom výsledkovom ukazovateli, ktorý zahŕňa tieto dva indikátory, je Slovensko blízko úrovne Tigrov.

Nízkopríjmových penzistov, ktorí napriek dôchodku ostávajú pod hranicou chudoby a dôchodcov s výrazným materiálno-sociálnym nedostatkom, by mala zachytiť sociálna sieť, napríklad v podobe pomoci v hmotnej núdzi alebo v podpore bývania. Tým sa výdavky nebudú zvyšovať plošne každému dôchodcovi, ale na základe majetkových a príjmových pomerov budú adresované tým, ktorí sociálnu pomoc potrebujú najviac.

Tabuľka 2: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)

Oblasť	Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Staroba	Zmena rizika chudoby po vyplatení sociálnych transferov v skupine 65 a viac (v p.b.)	70,0	65,7	76,5	57,9
Staroba	Materiálna a sociálna deprivácia v skupine viac ako 65 ročných (v %)	19,0	13,3	4,9	19,1

Zdroj: Eurostat, EU SILC, 2020

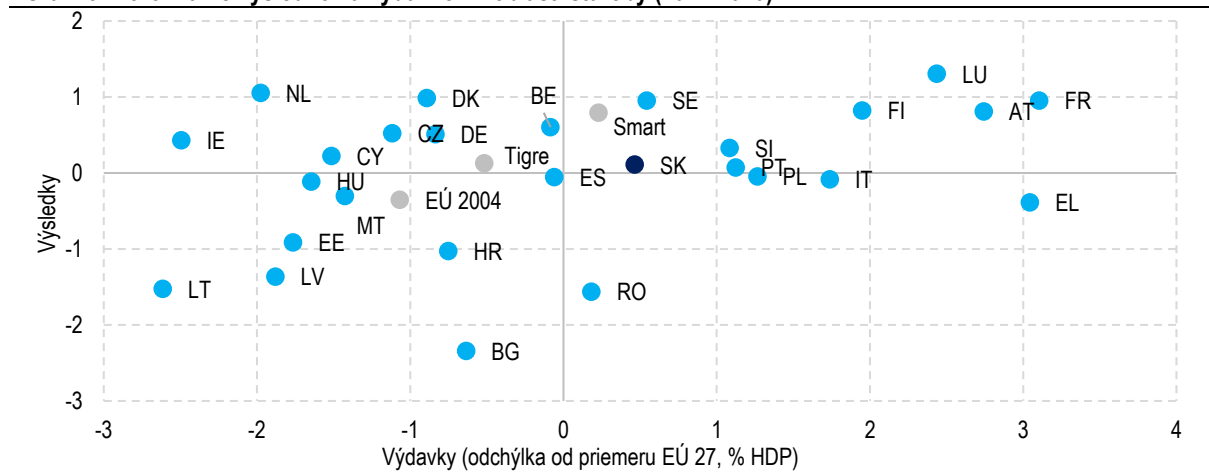
Tabuľka 3: Kompozitné indikátory v oblasti staroby, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27

Oblasť	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Staroba	2	0,11	0,12	0,79	-0,35

Zdroj: výpočet ÚHP

Pri porovnaní odchýlok výsledkov a výdavkov sa Slovensko nachádza v skupine krajín s mierne vyššími výdavkami a s mierne lepšími výsledkami. Tigre a Smart sú však efektívnejšie a s nižšími výdavkami vedú dosiahnuť lepšie výsledky.

Graf 19: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti staroby (2011-2020)



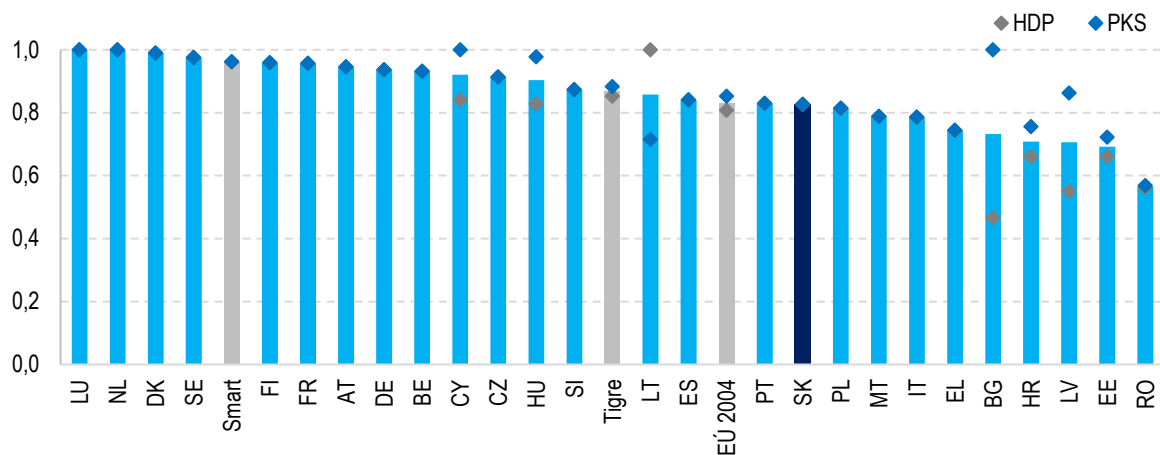
Zdroj: Eurostat a EU SILC, spracovanie ÚHP

¹² Hranica rizika chudoby je vyjadrená ako 60 % mediánu ekvivalentného disponibilného príjmu.

¹³ Podiel ľudí, ktorí si nemôžu dovoliť 7 z 13-tich položiek charakterizujúcich ekonomickú záťaž, predmety dlhodobej spotreby, základné voľnočasové a sociálne aktivity.

Slovensko by mohlo svoje výdavky využívať efektívnejšie. Napriek vysokým výdavkom patrí skôr k menej úspešným krajinám EÚ. Najefektívnejšie sú krajiny zo skupiny Smart. Podľa modelu DEA (Box 5) sú najúspešnejšími bohaté štáty s najvyššími starobnými výdavkami, nielen v podobe transferov, ale aj v podobe cieľných sociálnych služieb seniorom.

Graf 20: Efektívnosť v oblasti staroby podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)



Zdroj: Eurostat, EU SILC, spracovanie ÚHP

2.2 Sociálna ochrana – porovnateľné výdavky, rozdielna štruktúra

Sociálna ochrana je výdavkovo veľkou oblasťou, ktorá združuje viacero tém – podporu rodín s deťmi, pomoc v nezamestnanosti, sociálne bývanie, chorobu a invaliditu aj pomoc v hmotnej núdzi. Výdavky Slovenska boli dlhodobo porovnateľné s Tigrami (priemer obidvoch je 7,1 % HDP), Smart krajiny vynakladajú v priemere 9,5 % HDP. Tigre už v súčasnosti predbiehame, najmä kvôli prudkému rastu podpory rodín s deťmi.

Slovensko sa viac spolieha na sociálne dávky na úkor služieb. Najvýraznejší rozdiel je v službách starostlivosti o deti ako sú jasle a detské domovy, v ktorých napríklad Smart krajiny vynakladajú 28 % z výdavkov na podporu rodín, zatiaľ čo Slovensko len 7,5 %. Slovensko tiež kladie väčší dôraz na výdavky súvisiace s chorobou a invaliditou či pre rodiny s deťmi ako na pomoc v nezamestnanosti alebo v hmotnej núdzi.

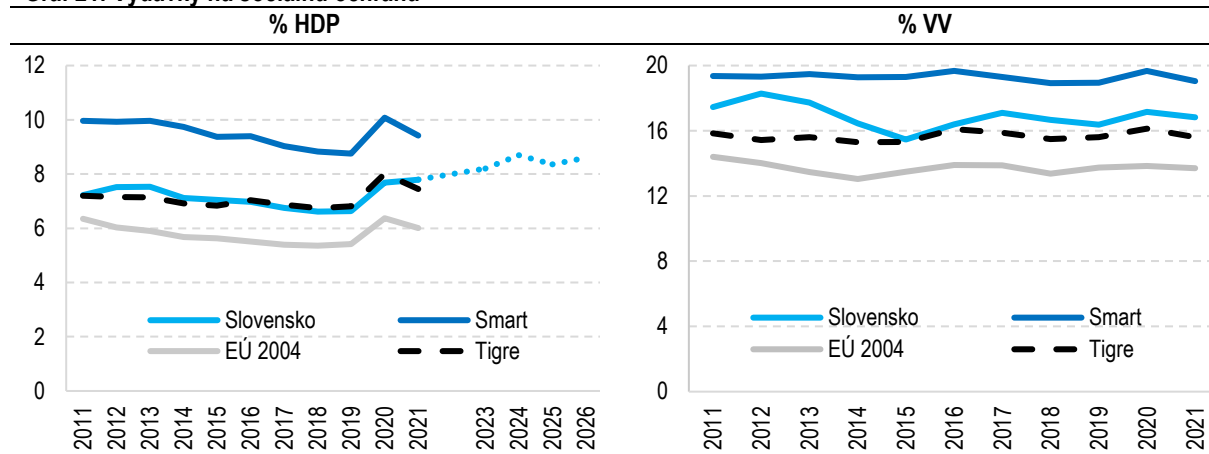
Sociálna ochrana dosahuje v porovnaní s ostatnými lepšie výsledky, napríklad Tigre sú s podobnými výdavkami mierne horšie, Smart pri vyšších nákladoch dosahujú iba priemerné výsledky. Podrobnejšia revízia výdavkov sociálnej ochrany by mohla pomenovať opatrenia na zvýšenie efektívnosti.

Oblasť sociálnej ochrany sa zaoberá širokou paletou sociálnych problémov s množstvom rozdielnych cieľov, pri ktorých je potrebné dôkladne zvážiť nástroje, ktoré povedú k najefektívnejšiemu riešeniu. Spoločným cieľom výdavkov sociálnej ochrany je zníženie podielu obyvateľstva ohrozeného chudobou alebo sociálnym vylúčením v dôsledku zložitých životných situácií. Politiky sociálnej ochrany riešia viaceré oblasti, od choroby a invalidity, cez podporu rodín s deťmi, príspevok na bývanie až po pomoc ľuďom v hmotnej núdzi. Existuje viacero čiastkových cieľov, ku ktorým vlády s odlišnou politickou orientáciou pristupujú rozdielne. Národný program reforiem (MF SR, 2023b) upozorňuje na zvýšenú mieru nezamestnanosti občanov s nízkym vzdelaním, členov marginalizovaných rómskych komunít (MRK) a matiek, ktorej zníženie zabezpečuje aj sociálna ochrana.

Výdavky na sociálnu ochranu boli po zohľadnení demografie v minulosti porovnateľné s najviac sa zlepšujúcimi krajinami EÚ, po zmenách v rodinnej politike ich po roku 2023 zrejme predbehnú. Voči krajinám EÚ boli priemerné slovenské výdavky mierne vyššie, ak boli kontrolované aj o úroveň bohatstva krajiny a o rôzne

ukazovatele nezamestnanosti (Box 3, Príloha 10). Nárast výdavkov v roku 2020 na 8 % HDP nastal predovšetkým kvôli čerpaniu pandemických nemocenských dávok z dôvodu práceneschopnosti (PN) alebo ošetrovania člena rodiny (OČR). Trend Tigrův v posledných dvoch rokoch naznačuje opätovné zníženie na predpandemickú úroveň, Slovensko naopak zostáva na zvýšenej úrovni najmä kvôli rodinnému balíčku.

Graf 21: Výdavky na sociálnu ochranu

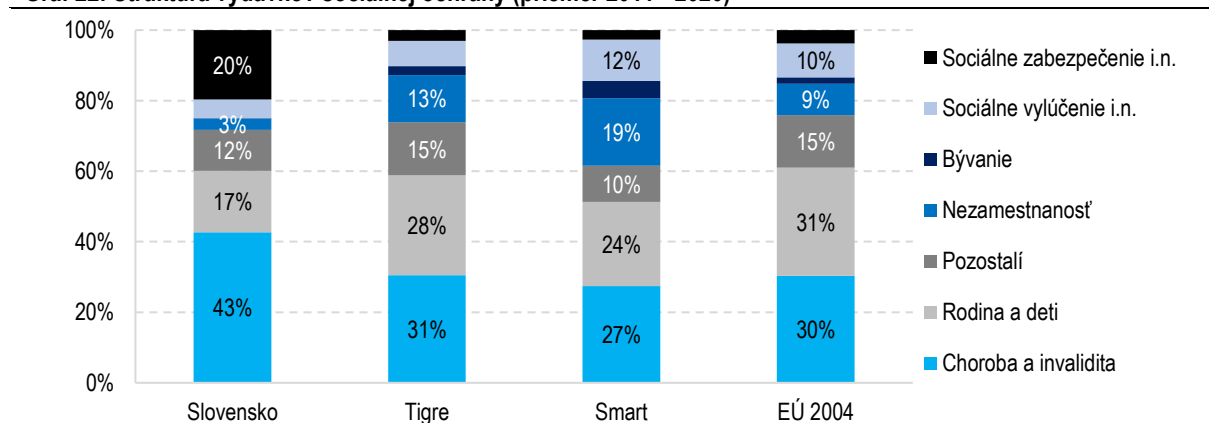


* Výdavky upravené o rozdiely v podiely populácie v oblasti choroba vo veku od 65 a viac rokov a v oblasti rodina a deti vo veku 0 až 17 rokov oproti Slovensku.

Zdroj: Eurostat

Takmer polovica slovenských výdavkov na sociálnu ochranu smeruje na pomoc v chorobe a invalidite, druhou najväčšou položkou je podpora rodiny a detí (17 % alokovaných prostriedkov). Ostatné referenčné skupiny krajín miňajú výrazne menej na chorobu a invaliditu (okolo 30 % z celkových výdavkov sociálnej ochrany). Naopak, vyšší podiel výdavkov má rodina a deti (v posledných rokoch Slovensko dorovnalo výdavky, viď Graf 30), nezamestnanosť a pomoc v hmotnej a sociálnej núdzi.

Graf 22: Štruktúra výdavkov sociálnej ochrany (priemer 2011 - 2020)



* Na Slovensku tvoria veľkú časť kategórie sociálne zabezpečenie i.n. platby za poistencov štátu. Výnimkou sú platby za dôchodcov, ktoré sú v starobe.

Zdroj: Eurostat

Box 6: Neprehľadné vykazovanie výdavkov podľa COFOG klasifikácie

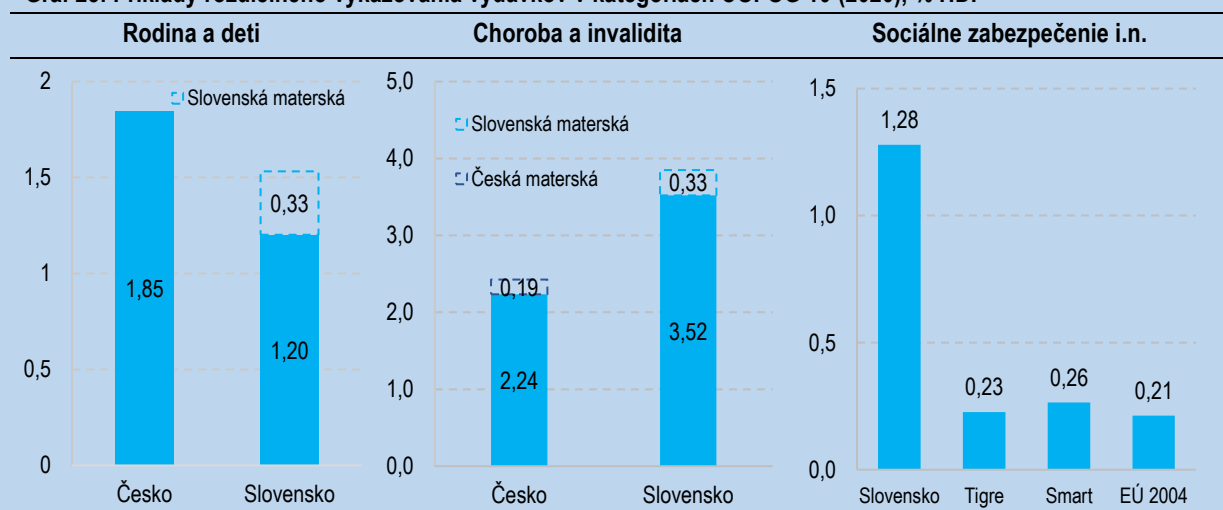
Vykazovanie výdavkov sociálnej pomoci do jednotlivých tried je neprehľadné a dochádza k rozdielnemu vykazovaniu medzi krajinami. Aj preto štúdia v oblasti sociálnej ochrany používa aj SOCX klasifikáciu od OECD.

Slovensko, na rozdiel od Česka, vykazuje materskú dávku do kategórie choroba a invalidita namiesto rodina a deti. V roku 2020 to predstavovalo 0,33 % HDP, čo by zvýšilo slovenské výdavky na rodinu takmer o tretinu.

Otázna je aj výška výdavkov Slovenska v kategórii sociálne zabezpečenie inde neklasifikované (SK: 1,3 % HDP, ostatné skupiny krajín približne 0,2 % HDP). Vysoký podiel môže byť spôsobený najmä vykazovaním platieb, ktoré

štát platí za svojich poistencov ako napríklad dôchodcov, deti či osoby na rodičovskej dovolenke (tzv. platba za poistencov štátu). Väčšia časť smeruje do oblasti choroby a invalidity, časť je preklasifikovaná do kategórie staroba a zostatok ostáva v kategórii inde neklasifikovaných výdavkov.

Graf 23: Prikazy rozdielného vykazovania výdavkov v kategóriách COFOG 10 (2020), % HDP



* Výdavky do oblastí upravené podľa zodpovedajúcich vekových skupín (pre starobu, chorobu a invaliditu o vekovú skupinu 65+, pre rodinu a deti 0-17). Zdroj: Eurostat

Výsledky v sociálnej ochrane

Sociálna ochrana dosahuje výsledky nad úrovňou ostatných referenčných skupín. V znížení rizika chudoby¹⁴ po finančnej pomoci je Slovensko úspešné podobne ako ostatné krajiny. Podiel ľudí do 65 rokov v riziku chudoby klesá vďaka dávkam o 15 p. b. V materiálnej a sociálnej deprivácii občanov (okrem dôchodcov) je Slovensko na úrovni EÚ 2004, najnižšie materiálne a ekonomicko-sociálne zaťaženie je v Smart krajinách. Podiel ľudí žijúcich v domácnosti s nízkou intenzitou práce¹⁵ je na Slovensku nižší ako v referenčných skupinách.

Tabuľka 4: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)

Oblasť	Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Sociálna ochrana	Zmena rizika chudoby po vyplatení sociálnych transferov v skupine menej ako 65 ročných (v p. b.)	15,0	15,5	15,7	15,3
Sociálna ochrana	Materiálna a sociálna deprivácia v skupine menej ako 65 ročných (v %)	5,6	5,2	3,5	5,6
Sociálna ochrana	Podiel ľudí žijúcich v domácnosti s veľmi nízkou intenzitou práce v skupine menej ako 65 rokov (v %)	4,3	6,4	9,1	5,3

Zdroj: EU SILC, 2020

Tabuľka 5: Kompozitné indikátory v sociálnej ochrane, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27

Oblasť	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Sociálna ochrana	3	0,43	0,23	-0,02	0,33

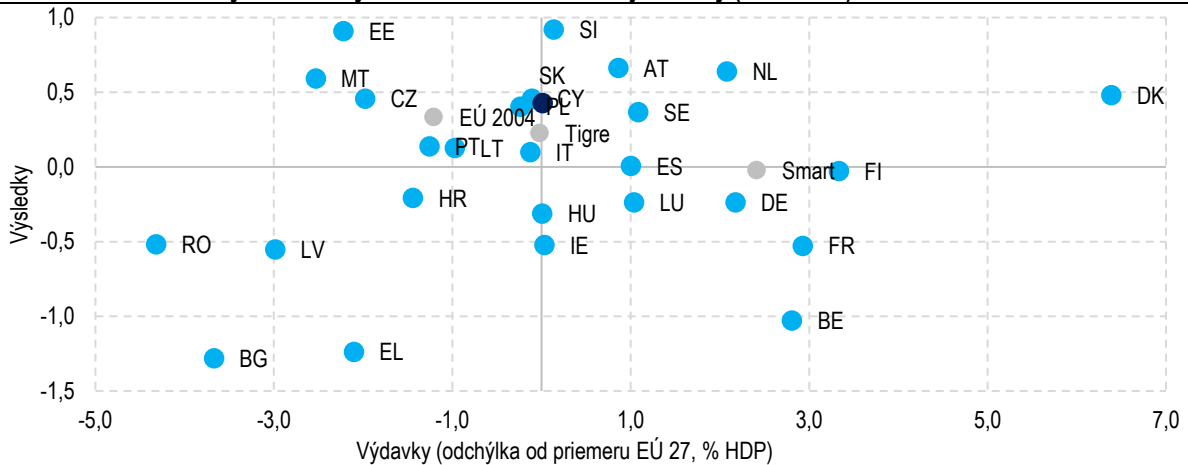
Zdroj: výpočet ÚHP

Tigre a Slovensko majú porovnateľné výdavky na sociálnu ochranu, naše výsledky sú však lepšie. S oveľa nižšími výdavkami dosahuje solídne výsledky aj EÚ 2004. Najviac vycnievajú Smart krajiny, ktorým však vyššie výdavky neprinesli lepšie výsledky.

¹⁴ Hranica rizika chudoby je vyjadrená ako 60 % mediánu ekvivalentného disponibilného príjmu.

¹⁵ Za domácnosti s nízkou intenzitou práce sa považujú domácnosti, v ktorých členovia v produktívnom veku odpracovali v predchádzajúcom roku pracovný čas rovný alebo nižší ako 20 % ich celkového pracovného potenciálu. Intenzita práce domácnosti je pomer celkového počtu mesiacov, ktoré všetci členovia domácnosti v produktívnom veku odpracovali počas referenčného roka a celkového počtu mesiacov, ktoré by teoreticky mohli tí istí členovia domácnosti odpracovať v rovnakom období.

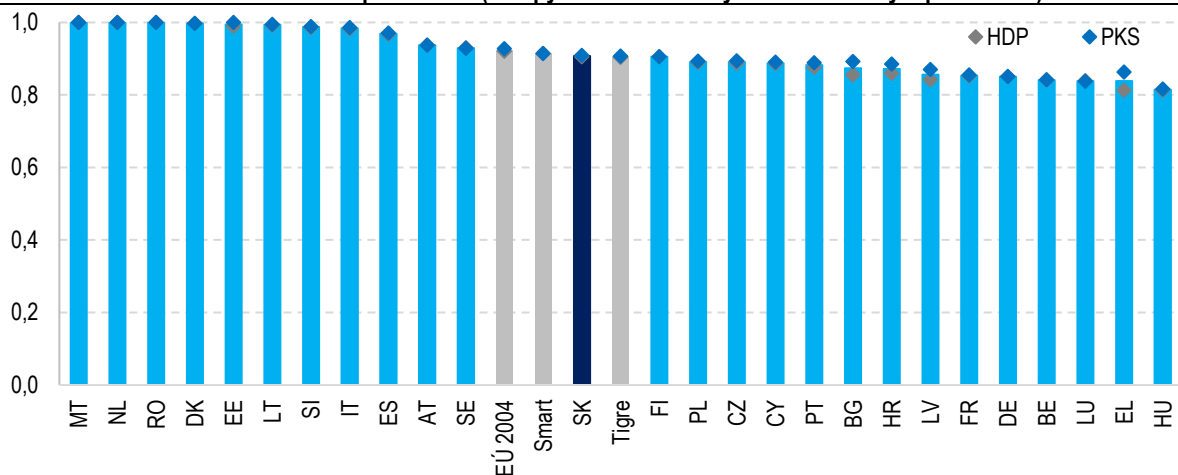
Graf 24: Porovnanie výsledkova výdavkov v oblasti sociálnej ochrany (2011-2020)



Zdroj: Eurostat a EU SILC, spracovanie ÚHP

V sociálnej ochrane sa Slovensko nachádza približne v strede rebríčka efektívnosti krajín EÚ spoločne s Tigrami, Smart aj EÚ 2004. Model DEA (Box 5) ukazuje, že úspešné sú bohatšie krajiny so silným sociálnym systémom ale aj menej rozvinuté krajiny, ktoré pri relatívne nízkych výdavkoch dosahujú dobré výsledky.

Graf 25: Efektívnosť v soc. ochrane podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. podľa PKS)



Zdroj: Eurostat, EU SILC, spracovanie ÚHP

Box 7: Služby vs. dávky v sociálnej ochrane

Najvhodnejšia kombinácia priamych sociálnych dávok a ponuky služieb sa v sociálnej oblasti hľadá ťažko. Pomer závisí od stanovených cieľov, politických preferencií a dostupných zdrojov. Sociálne dávky môžu poskytnúť rýchlu finančnú pomoc, účinné sú najmä v boji proti chudobe. Pri nesprávnom nastavení však môžu ich príjemcovia stratiť motiváciu zlepšiť svoju životnú situáciu a môžu sa stať transferoch závislými. Kvalitné verejné služby zlepšujú kvalitu života obyvateľov a prinášajú najmä dlhodobé benefity. Napríklad v oblasti podpory rodín s deťmi plodnosť zvyšuje najmä dostupnosť služieb starostlivosti o deti.

Príklad dobrej praxe – zvýšenie plodnosti cez dostupné služby

Výsledky empirických štúdií vo všeobecnosti potvrdzujú, že medzi sociálne politiky s väčším efektom na zvýšenie plodnosti patria také, ktoré sú zamerané na:

- zníženie nákladov obetovaných príležitostí spojených s materstvom,
- zmiernenie dvojitého bremena práce v zamestnaní a domácnosti na pleciah žien.

Do skupiny účinnejších politik patrí dostupnosť formálnej starostlivosti o deti, podpora otcovskej starostlivosti o malé deti a štedrá náhrada mzdy ženy počas tehotenstva a v prvom roku po pôrode. Tvrdenie platí najmä v prípade žien s vyšším vzdelaním a vyšším zárobkovým potenciálom na trhu práce, ktoré majú v priemere menej detí ako ženy s nižším vzdelaním ([Sobotka a spol., 2019](#))

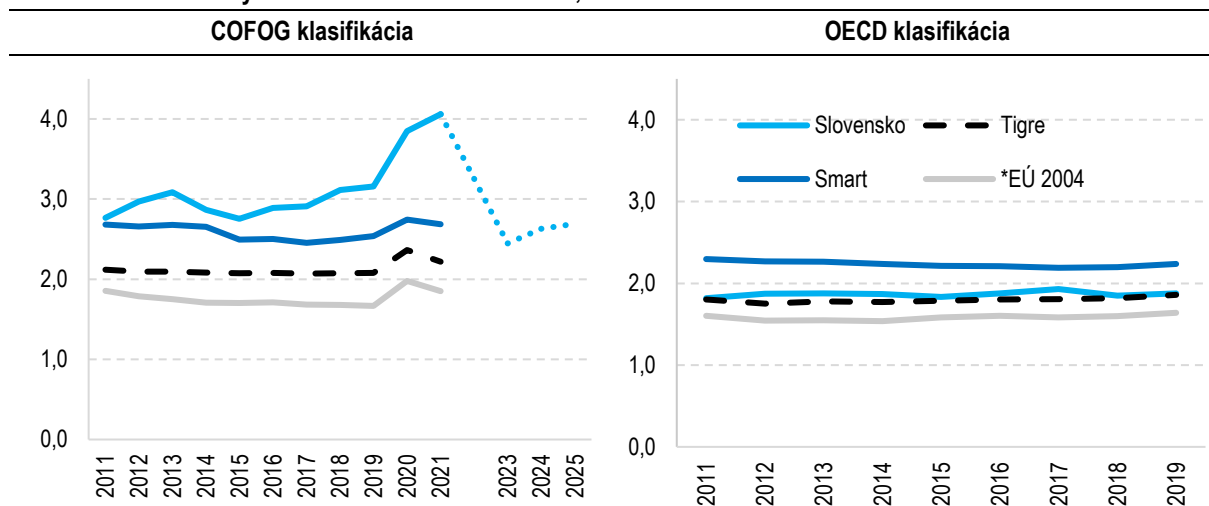
Naopak, vplyv plošných dávok (napríklad rodičovský príspevok, prídavok na dieťa či príspevok pri narodení dieťaťa) je vo všeobecnosti nižší až nulový, prípadne pozitívny, ale dočasný. To isté platí v prípade daňových úľav, ktoré vo väčšej miere využívajú pracujúci otcovia, a ktoré môžu znižovať motiváciu žien vrátiť sa na trh práce, napríklad daňové úľavy na nepracujúcu manželku/manžela ([Wesolowski a Ferrarini, 2018](#)). Dĺžka rodičovskej dovolenky je v niektorých štúdiách dokonca v negatívnom súvisi s plodnosťou.

Choroba a invalidita

Slovensko míňa v chorobe a invalidite viac aj oproti najvyspelejším krajinám EÚ (priemer SK: 3,0 % HDP vs. Smart: 2,6 % HDP). V roku 2020 Slovensko vynaložilo na dávky v chorobe až 4 % HDP, dôvodom bolo najmä vysoké čerpanie pandemických PN a OČR. V blízkej budúcnosti sa podľa rozpočtu verejnej správy výdavky dostanú na úroveň 2,5 % HDP a budú na úrovni ostatných krajín.

Vyššie slovenské výdavky oproti Tigrom a EÚ 2004 potvrdzujú aj iné zdroje dát. Pri pohľade na chorobu a invaliditu podľa klasifikácie OECD má Slovensko (1,9 % HDP) vyššie výdavky ako Tigre (1,8 % HDP) aj jemu podobné krajiny (EÚ 2004: 1,6 % HDP). Databáza OECD pokrýva výdavky na invalidné dôchodky, nemocenské a OČR platby, služby starostlivosti v sociálnych zariadeniach aj v domácnosti a rehabilitačné služby. Jej súčasťou nie je dávka materské, čo môže vysvetľovať časť poklesu slovenských výdavkov oproti výdavkom podľa klasifikácie COFOG. Podľa OECD vynakladajú najviac Smart krajiny, ktoré priemerne míňajú 2,2 % HDP. Výdavky sú počas celého sledovaného obdobia konštantné a nie sú prítomné žiadne výrazné výkyvy.

Graf 26: Porovnanie výdavkov na chorobu a invaliditu, % HDP



* Pre klasifikáciu OECD je skupina EÚ 2004 bez Malty a Cypru.

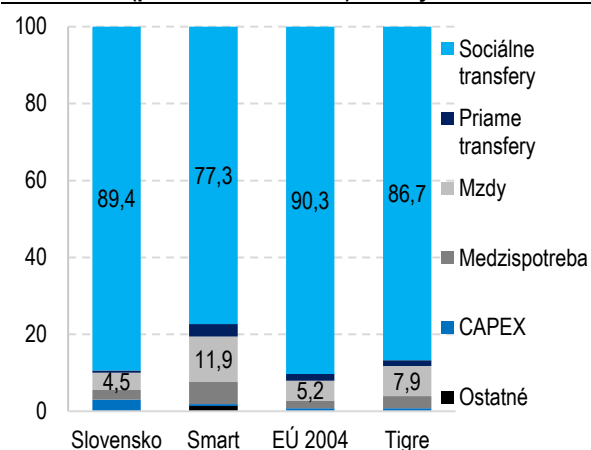
Zdroj: Eurostat a OECD

** Výdavky upravené o rozdiely v podiely populácie v oblasti choroba vo veku od 65 a viac rokov.

Na Slovensku smeruje veľká časť výdavkov (89 %) na priame dávky ako sú invalidné dôchodky, príspevky na kompenzáciu ŽP a dávky nemocenského poistenia. Pomer v Smart krajinách je štruktúrovaný viac v prospech služieb (mzdy a medzispotreba). Smart krajiny míňajú takmer trikrát viac na služby sociálnej starostlivosti, napríklad poskytovanie opatrovateľskej služby v domácnostiach či špeciálnych zariadeniach.

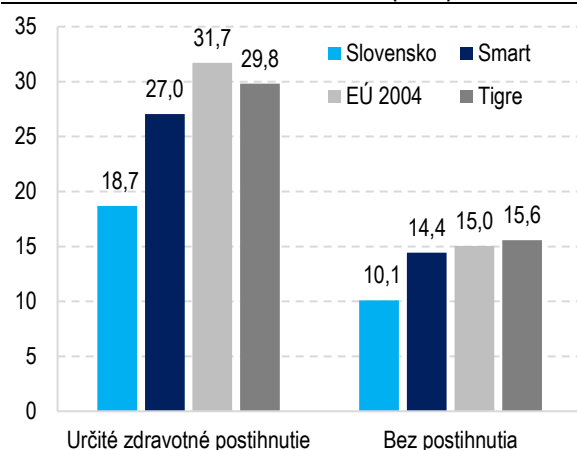
Ohrozenie ľudí so znevýhodnením chudobou je na Slovensku výrazne nižšie ako v Smart krajinách aj ako u Tigrov. Výrazný vplyv na znižovanie miery chudoby majú práve transfery. V prípade osôb s ťažkým zdravotným postihnutím časť transferov tvoria invalidné dôchodky.

Graf 27: Porovnanie štruktúry výdavkov v chorobe a invalidite (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov oblasti



Zdroj: Eurostat

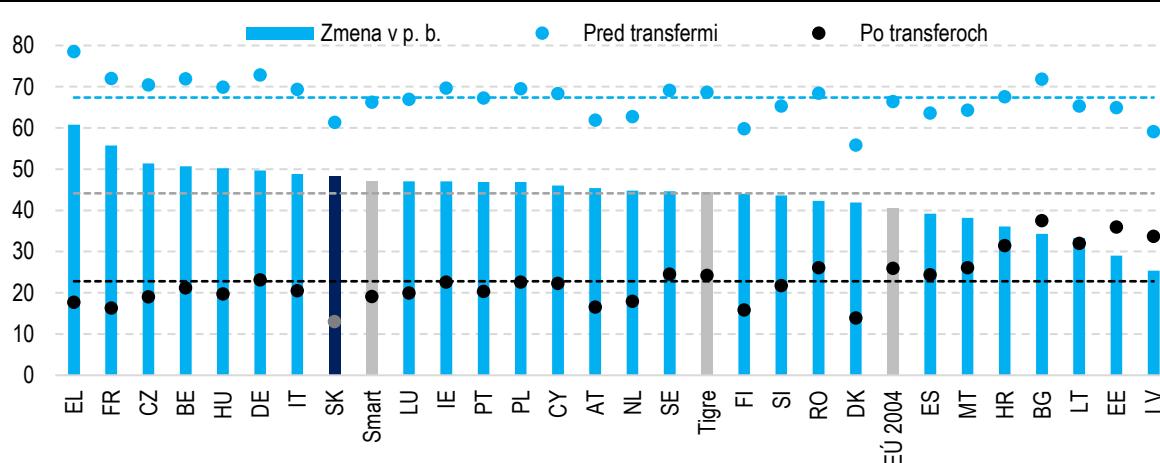
Graf 28: Miera ohrozenia chudobou (2020), v %



Zdroj: Eurostat, EÚ SILC

Sociálny systém na Slovensku je dlhodobo úspešný v znižovaní rizika chudoby zdravotne znevýhodnených osôb¹⁶. Sociálne dávky významne znižujú podiel zdravotne znevýhodnených osôb pod hranicou chudoby zo 61,3 % na 13 %, čo predstavuje pokles o vyše 48 p. b. Vďaka vysokému poklesu je Slovensko nad priemerom Smart, Tigris aj EÚ 2004. Priemerný pokles v krajinách EÚ je pritom 44 p. b. (Graf 29).

Graf 29: Miera rizika chudoby osôb so zdrav. znevýhodnením pred a po soc. transferoch (2020), v %



Zdroj: Eurostat, EÚ SILC

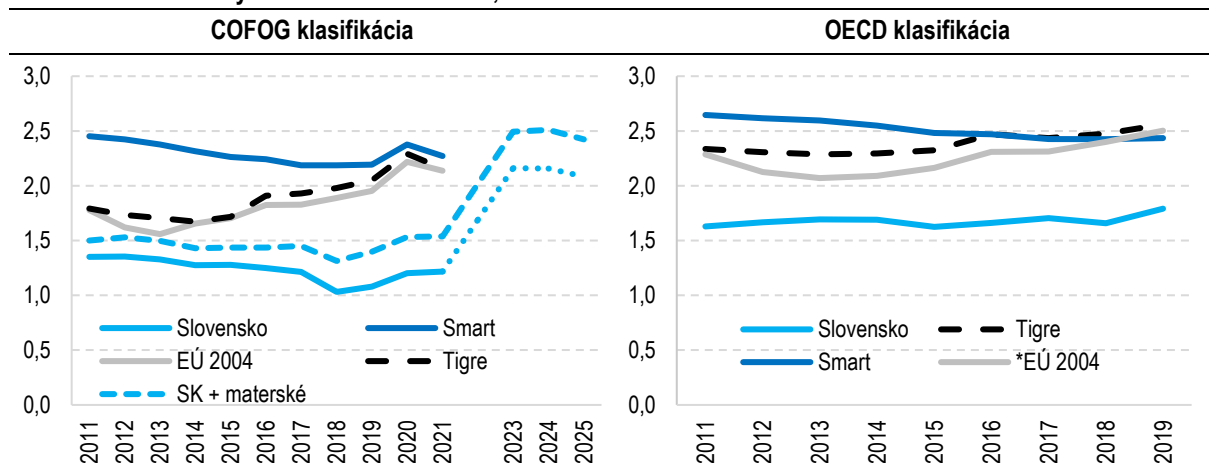
Rodina a deti

Slovensko v minulosti vo výdavkoch na rodinu a deti zaostávalo za všetkými skupinami krajín, v súčasnosti ich po zmenách predbieha. Zaostávanie sa mierne znížilo po úprave a pripočítaní materskej dávky, ktorú slovenský systém vykazuje v oblasti choroby a invalidity (Graf 23). Po úpravách prijatých v proročnom balíčku sú výdavky v roku 2023 vyššie než v Smart krajinách.

Úpravy v rodinnej politike v roku 2022 odstránili zaostávanie podpory rodiny v pomere k HDP už aj za Smart krajinami. Kým v roku 2020 predstavovali slovenské výdavky na podporu rodiny podľa Eurostatu 1,2 % HDP, v roku 2023 to už bude 2,2 % HDP. Priemer Smart v roku 2021 bol pritom 2,3 % HDP po zohľadnení demografie.

¹⁶ Zdravotné postihnutie definované ako ťažkosť pri vykonávaní základných aktivít.

Graf 30: Porovnanie výdavkov na rodinu a deti, % HDP



* Pre klasifikáciu OECD je skupina EÚ 2004 bez Malty a Cypru.

Zdroj: Eurostat a OECD

**Výdavky upravené o rozdiely v podiely populácie v oblasti rodina a deti o 0 až 17 rokov oproti Slovensku.

Najväčší podiel na raste výdavkov na podporu rodiny v období 2018 až 2022 predstavuje zavedenie rodinného balíčka od roku 2022 a zvýšenie rodičovského príspevku od januára 2020 (Tabuľka 6). Výrazný nárast výdavkov vidieť pri daňovom bonuse na dieťa (zvýšenie v súvislosti s rušením obedov zadarmo v školách v roku 2021) a materskom (zvýšenie dávky v máji 2017, rýchly rast žiadostí zo strany mužov v posledných rokoch). V roku 2021 bola ďalej zavedená dávka tehotenské v objeme 32 mil. eur s očakávaným nárastom v roku 2023 na 56,7 mil. eur. Po zohľadnení týchto zmien Slovensko v podpore rodín s deťmi nezaostáva za Smart krajinami.

Tabuľka 6: Vývoj výdavkov na podporu rodiny od roku 2018 (mil. eur)

v mil. eur	2018 S	2019 S	2020 S	2021 S	2022 S	2023 OS	2024 N	2025 N
Dávky	1 008,0	1 075,2	1 298,6	1 489,2	1 531,9	1 988,6	2 158,9	2 263,5
Príspevok pri narodení dieťaťa	44,1	43,4	43,0	42,6	44,1	44,6	43,8	43,8
Pridavok na dieťa	313,1	328,0	338,0	419,6	464,9	789,7	827,9	831,5
Rodičovský príspevok	368,7	377,4	581,7	649,9	605,7	649,0	719,6	770,6
Materské	253,6	299,6	308,5	316,4	335,7	410,2	465,9	509,2
Tehotenské	-	-	-	32,0	46,6	56,7	63,1	68,3
Iné peňažné periodické dávky ¹⁷	15,0	14,5	14,3	15,4	16,8	18,5	20,0	21,2
Príspevok na nezaopatrované dieťa v rámci PHN (odhad)	7,5	7,1	7,1	7,1	8,8	9,1	9,4	9,4
Náhradné výživné	6,0	5,2	6,1	6,4	9,2	10,8	9,2	9,5
Služby	126,5	150,6	167,8	192,8	187,1	206,3	205,2	209,1
Ústavná starostlivosť v štátnych detských domovoch	72,2	85,8	100,6	99,6	108,4	121,2	114,5	114,5
Ústavná starostlivosť v neštátnych zariadeniach	11,9	18,9	21,8	44,4	25,4	26,3	27,3	27,4
Denná starostlivosť o dieťa ¹⁵	40,0	43,0	42,6	45,7	50,0	55,1	59,4	63,0
Pomoc v domácnosti ¹⁵	2,4	2,9	2,9	3,1	3,4	3,7	4,0	4,2
Daňové úľavy	269,1	332,6	364,3	409,7	624,5	1 221,9	1 238,4	894,6
Daňový bonus na deti ¹⁸	269,1	332,6	364,3	409,7	624,5	1 221,9	1 095,1	894,6
Spolu	1 403,6	1 558,4	1 830,7	2 091,7	2 343,5	3 416,8	3 602,5	3 367,2
% HDP	1,6%	1,7%	2,0%	2,1%	2,1%	2,8%	2,8%	2,4%

Zdroj: MF SR, MPSVR SR, ŠÚ SR, výpočty ÚHP

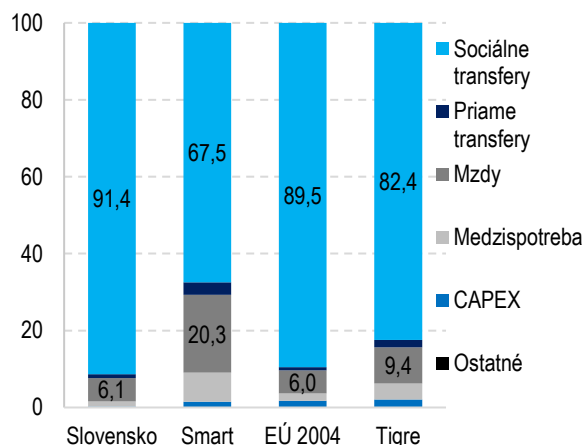
Slovensko sa v podpore rodiny sústreďuje na dávky, pričom Smart krajiny na rozsah poskytnutých služieb, napríklad v podobe dostupnej siete jasli a detských skupín. Touto skutočnosťou je pravdepodobne ovplyvnený aj rozdiel v kompenzáciách zamestnancov, Smart krajiny mňajú 20 % z výdavkov na mzdy, Slovensko iba 6 %. V posledných rokoch tak síce došlo k vyrovnaniu celkových výdavkov na rodinu a deti so Smart krajinami, štruktúra je však zásadne odlišná. Rodinný balíček ešte viac zvyrazňuje nepomer medzi priamymi transfermi a službami.

¹⁷ Položky „Iné peňažné periodické dávky“, „Denná starostlivosť o dieťa“ a „Pomoc v domácnosti“ sa podarilo získať iba do roku 2019. Odhad za roky 2020 a 2025 predpokladá nemenný podiel v pomere k HDP.

¹⁸ Od 1. januára 2025 sa počíta s poklesom daňového bonusu na 100 eur.

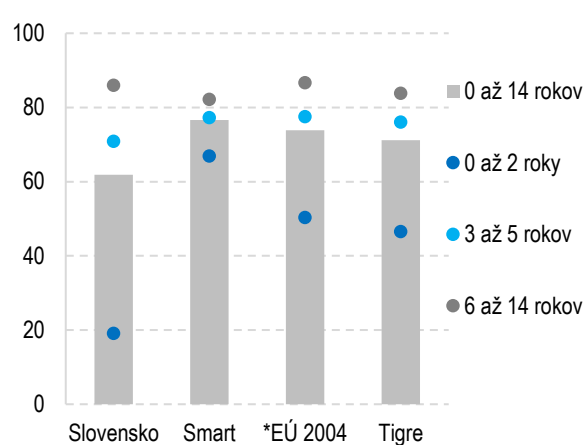
Aj v dôsledku nedostatočných služieb pre rodiny má Slovensko najnižšiu zamestnanosť matiek s deťmi vo veku do 3 rokov, hoci zamestnanosť matiek školopovinných detí je porovnateľná (Graf 32). Dlhšia neaktivita matiek na pracovnom trhu znižuje ich dosiahnuteľné príjmy, čo ich za materstvo penalizuje. Práve pracovné skúsenosti spolu so vzdelávaním sú považované za jeden z najdôležitejších faktorov určujúcich výšku príjmov zo zamestnania. Empirické štúdie potvrdzujú, že takzvaná pokuta za materstvo, ktorá vyjadruje mzdovú medzeru medzi matkami a bezdetnými ženami, je v regióne strednej a východnej Európy výrazne vyššia ako v iných regiónoch, v dôsledku relatívne dlhej materskej a rodičovskej dovolenky (Cukrowska-Torzewska a Matysiak, 2020). Na Slovensku aj šesť rokov po prvom pôrode odpracujú matky ročne v priemere o 2,5 mesiaca menej a ich mzdy sú o 33 % nižšie ako keby deti nemali (Čerman a Dujava, 2021). Zvýšenie sociálnych dávok na úkor budovania služieb pre rodiny s deťmi bude skôr konzervovať súčasný stav ako prispievať k jeho náprave.

Graf 31: Porovnanie štruktúry výdavkov v rodine a deťoch (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov na oblasť



Zdroj: Eurostat

Graf 32: Zamestnanosť matiek podľa veku najmladšieho dieťaťa (2019 alebo najaktuálnejšie), v %



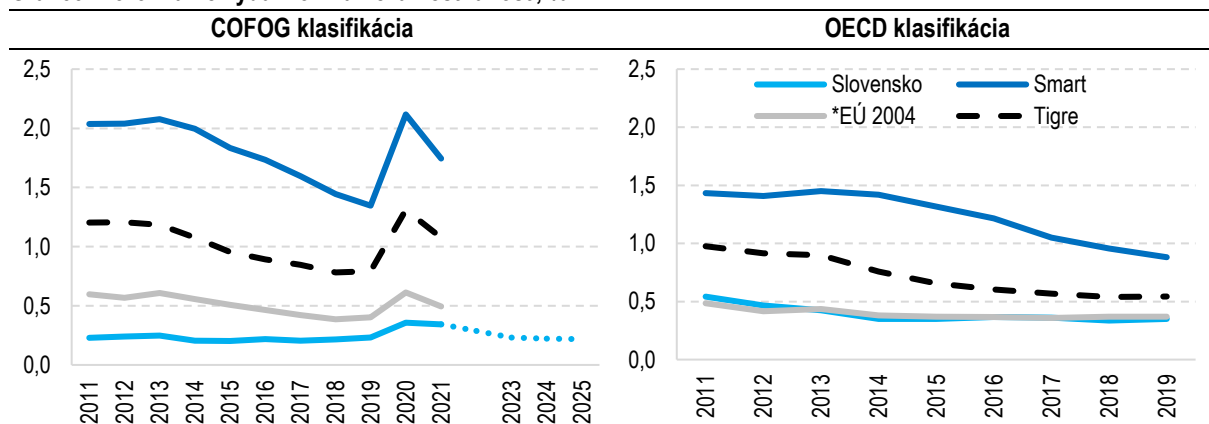
* EÚ 2004 bez Cypru a Malty.

Zdroj: OECD

Nezamestnanosť

Slovensko zaostáva v podpore nezamestnaných. Kým Smart a Tigre zvyšujú pomoc nezamestnaným v časoch krízy a v časoch ekonomického rastu výdavky znižujú, slovenská podpora ostáva dlhodobo na rovnakej úrovni. Mierne zvýšenie zaznamenáva v pandemických rokoch. Oblasť nezamestnanosti zahŕňa¹⁹ prevádzku systému poistenia v nezamestnanosti a poskytovanie sociálnej ochrany vo forme dávok, poradenstva nezamestnaným a sociálnej prevencie.

Graf 33: Porovnanie výdavkov na nezamestnanosť, % HDP



* Pre klasifikáciu OECD je skupina EÚ 2004 bez Malty a Cypru.

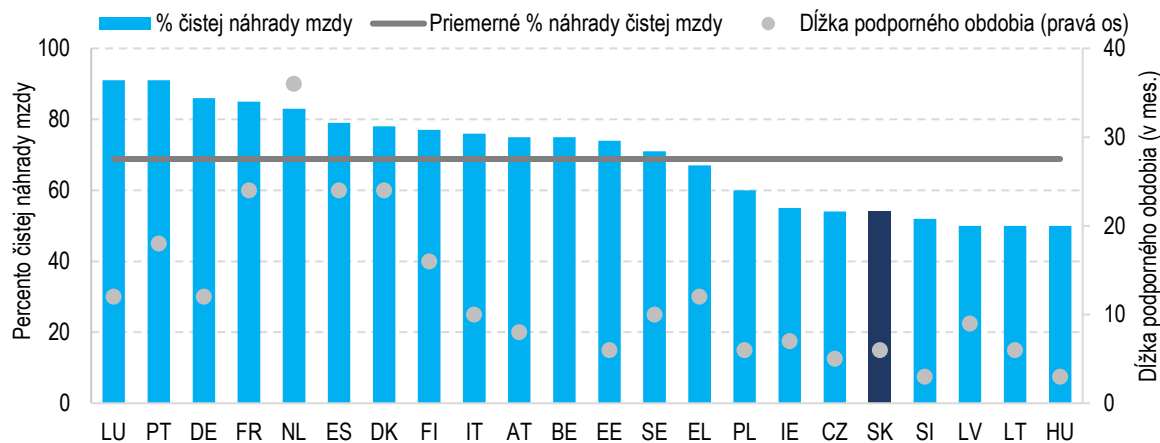
Zdroj: Eurostat a OECD

** Výdavky očistené o podiel nezamestnaných (vo vekovej skupine 20-64) na celkovej populácii.

¹⁹ V oblasti nezamestnanosti podľa [Vysvetliviek k štatistickej klasifikácii COFOG](#) nie sú zahrnuté výdavky na všeobecné plány a programy podporujúce pracovnú mobilitu a zamestnanosť znevýhodnených alebo iných skupín obyvateľstva (AOPT).

Systém vyplácania dávok v nezamestnanosti patrí v Slovenskej republike spomedzi krajín EÚ medzi najprísnejšie, dôvodom je aj snaha motivovať nezamestnaných zamestnať sa čo najrýchlejšie. Aby vznikol nárok na podporu v nezamestnanosti, musí byť osoba poistená v nezamestnanosti minimálne dva roky z posledných štyroch rokov. Doba podpory je šesť mesiacov, patrí tak medzi kratšie v porovnaní s krajinami EÚ (Graf 34). Výška dávky sa počas šiestich mesiacov nemení.

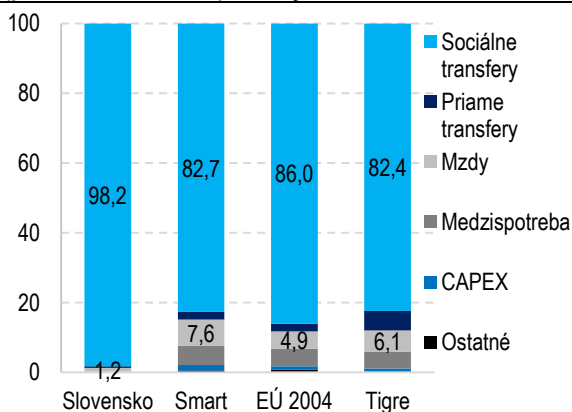
Graf 34: Percento čistej náhrady mzdy a dĺžka podpory v nezamestnanosti (v mes., 2020)



* Percento čistej náhrady mzdy na 12 mesiacov sa vzťahuje na dvojicu s dvoma deťmi pri príjme zo zamestnania na úrovni priemernej mzdy. Dĺžka podporného obdobia v jednotlivých krajinách bola uvedená pri poistení v nezamestnanosti 2 roky. Zdroj: OECD, MISSOC

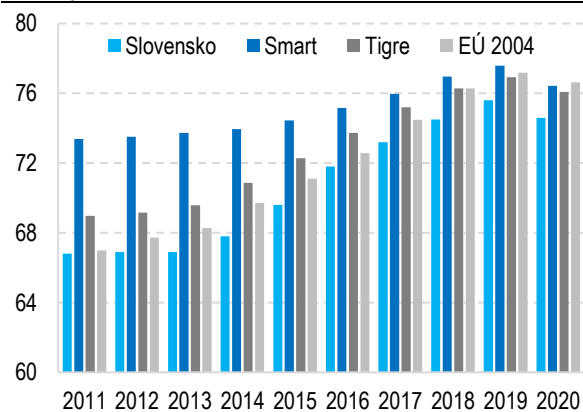
Nezamestnanosť je ďalšou oblasťou, v ktorej dominujú transfery na úkor služieb, najmä v porovnaní so Smart krajinami a Tigrami. Slovensko míňa na služby v nezamestnanosti (prevádzka systému poistenia v nezamestnanosti a podpora programov vytvárania pracovných príležitostí) šesť krát menej ako Smart krajiny aj napriek tomu, že má o niečo nižšiu zamestnanosť obyvateľstva.

Graf 35: Štruktúra ESA výdavkov na nezamestnanosť (priemer 2011 – 2020), % z výdavkov na oblasť



Zdroj: Eurostat

Graf 36: Miera zamestnanosti (v %, v skupine 20-64 rokov)



Zdroj: Eurostat

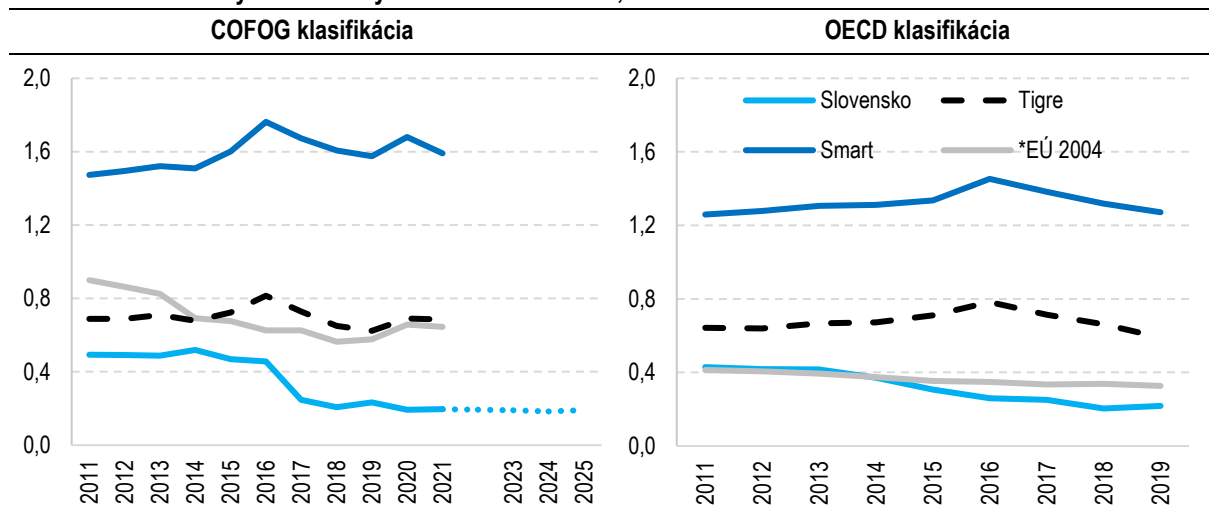
Bývanie a hmotná núdza

Systém pomoci v hmotnej núdzi má slúžiť domácnostiam, ktoré si vlastným pričinením nemôžu alebo nevedia zabezpečiť alebo zvýšiť príjem vlastnou prácou. Pomoc vychádza z ústavnej garancie²⁰ zabezpečenia základných životných podmienok a skladá sa z dávky v hmotnej núdzi, aktivačného príspevku, ochranného príspevku, príspevku na nezaopatrené dieťa a príspevku na bývanie. Výška celkovej pomoci čiastočne zohľadňuje konkrétne okolnosti jednotlivých domácností a aktivitu ich členov.

²⁰ Zákon 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi.

Slovensko zaostáva vo financovaní pomoci v bývaní a hmotnej núdzi za všetkými skupinami krajín. V minulosti, v rokoch 2011 až 2014 sa približovalo Tigrom a vynakladalo ročne 0,5 % HDP, od roku 2017 je to približne polovica.

Graf 37: Porovnanie výdavkov na bývanie a hmotnú núdzu, % HDP

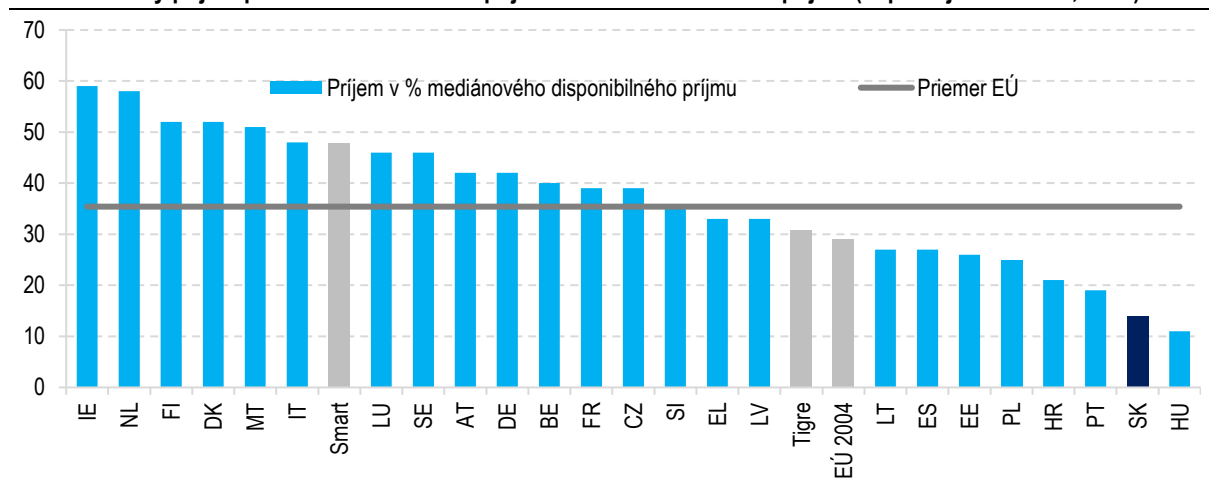


* Pre klasifikáciu OECD je skupina EÚ 2004 bez Malty a Cypru.

Zdroj: Eurostat a OECD

V zmysle výšky dávok minimálneho príjmu je Slovensko zaradené k najmenej štedrým krajinám. Priemerná výška dávky a príspevkov k dávke²¹ je 145 eur. Systém garantovaného minimálneho príjmu chráni občanov pred úplnou stratou príjmu. U nás zodpovedá pomoci v hmotnej núdzi, v roku 2021 bolo evidovaných 58 808 poberateľov. Krajiny, ktoré vstupovali do EÚ v roku 2004, svojim obyvateľom bez detí priemerne garantujú príjem vo výške 29 % mediánového príjmu (rozptyl je však veľký, od 11 % v Maďarsku po 50 % na Malte). V Tigroch ide o 30 % mediánového príjmu, na Slovensku 14 %.

Graf 38: Čistý príjem poberateľa dávok min. príjmu* ako % mediánového príjmu (nepracujúci bez detí, 2020)



* Vrátane príspevku na bývanie.

Zdroj: OECD

²¹ Priemerná výška dávky vypočítaná z vynaložených finančných prostriedkov vyplatených v štandardnom nároku v roku 2021.

2.3 Zdravotníctvo – výdavky zodpovedajú bohatstvu krajiny

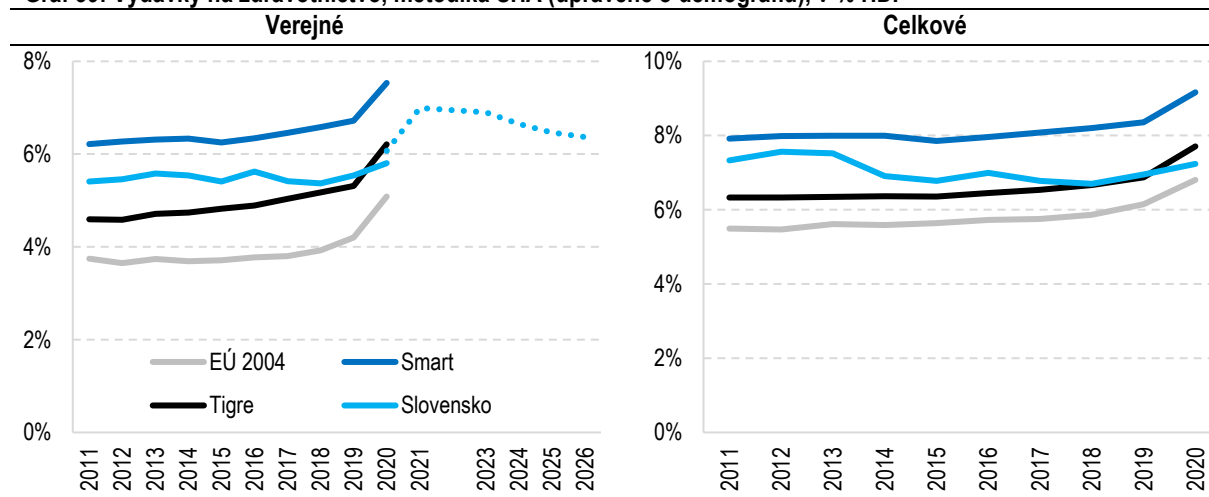
Slovenské výdavky na zdravotníctvo zodpovedajú ekonomickej úrovni krajiny. Bohatšie krajiny zvyčajne dávajú do zdravotníctva väčší podiel HDP. Slovensko vynakladá približne toľko (5,8 % HDP v 2020) ako podobné krajiny (5,9 % HDP pre krajiny EÚ 2004), po zohľadnení demografie dokonca o niečo viac.

Výsledky merané odvrátiteľnou úmrtnosťou, ale aj kompozitným indexom, ktorý zohľadňuje aj dĺžku dožitia mužov a žien a novorodeneckú úmrtnosť, sú slabé. Slovensko dosahuje horšie výsledky ako krajiny s podobnými výdavkami a pri zohľadnení demografie dokonca horšie výsledky ako krajiny s podstatne nižšími výdavkami. Efektívnosť odhadnutá DEA analýzou patrí medzi najnižšie medzi krajinami EÚ. Zvýšenie efektivity bude nutnou podmienkou pred prípadným navýšením prostriedkov do oblasti zdravia.

Slovenské verejné výdavky na zdravotníctvo zodpovedajú ekonomickej úrovni krajiny. V roku 2020 dosiahli celkové výdavky na zdravotníctvo 7,2 % HDP, verejné výdavky tvoria 5,8 % HDP, zvyšok sú priame platby domácností²². Slovensko dáva z verejných zdrojov na zdravotníctvo porovnateľnú časť HDP ako je priemer krajín EÚ 2004 (5,9 %), menej ako priemer Tigrov (7,5 %) a Smart krajín (8,9 %). Všeobecne platí, že čím bohatšia krajina je, tým viac míňa na zdravotníctvo nielen v nominálnom vyjadrení, ale aj ako podiel na HDP.

Výdavky na zdravotníctvo závisia od vekovej štruktúry obyvateľstva. Starší občania spotrebúvajú viac zdravotnej starostlivosti, každá krajina má však inú vekovú štruktúru obyvateľstva. Dáta sú preto prezentované v upravenej forme, keď sú výdavky pre iné krajiny upravené tak, ako keby mali rovnaký podiel občanov nad 65 rokov ako Slovensko. Po zohľadnení vekovej štruktúry obyvateľstva vynakladá Slovensko dokonca o niečo viac než krajiny EÚ 2004. Aj regresný model naznačuje, že po zohľadnení vekovej štruktúry a bohatstva krajiny Slovensko na zdravotníctvo viac ako iné krajiny (Box 3, Príloha 10 Výsledky regresných modelov).

Graf 39: Výdavky na zdravotníctvo, metodika SHA (upravené o demografiu), v % HDP

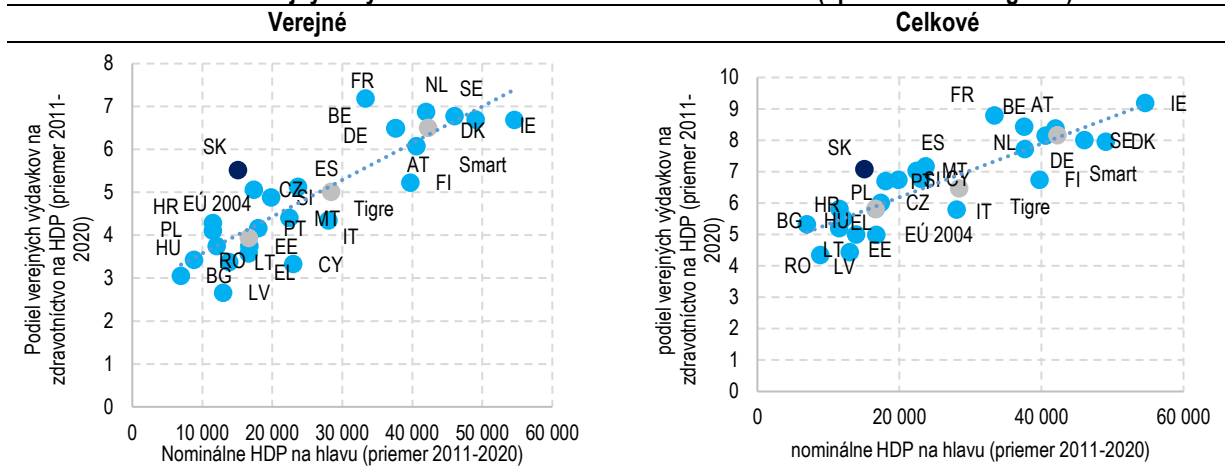


Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát OECD

Slovensko dáva z verejných zdrojov do zdravotníctva približne toľko výdavkov, ako zodpovedá bohatstvu krajiny, po úprave o demografiu viac. Bohatšie krajiny dávajú na zdravotníctvo z verejných zdrojov väčší podiel svojho HDP. Slovensko, bez úprav o demografiu, nevyčnieva spomedzi podobne bohatých krajín, pri úprave dokonca dáva do zdravotníctva viac ako podobne bohaté, avšak staršie krajiny.

²² Údaje o verejných výdavkoch na zdravotníctvo uvádzajú štatistiky OECD. OECD dáta vychádzajú z metodiky SHA (System of Health Accounts). Alternatívou sú prepojené metodiky COFOG a ESA 2010, ktoré uvádzajú v roku 2020 verejné výdavky na zdravotníctvo vo výške 6,1 % HDP. COFOG a ESA 2010 však dvakrát započítavajú výdavky verejných nemocníc.

Graf 40: Vzťah medzi verejnými výdavkami na zdravotníctvo a HDP na hlavu (upravené o demografiu)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát z OECD a RVS 23-25

Výsledky v zdravotníctve

Tabuľka 7: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)

Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Úmrtnosť odvrátiteľná zdrav. star. (počet úmrtí na 100-tisíc obyvateľov)	163,5	108,7	67,6	128,9
Úmrtnosť odvrátiteľná prevenciou (počet úmrtí na 100-tisíc obyvateľov)	231,1	189,4	137,2	212,5
Novorodenecká úmrtnosť (počet úmrtí v prvom roku na 1 000 živonarodených)	5,1	2,7	3,0	2,8
Očakávaná dĺžka dožitia žien (počet rokov)	80,4	82,4	83,9	81,8
Očakávaná dĺžka dožitia mužov (počet rokov)	73,5	76,2	79,5	74,9

Zdroj: Eurostat, OECD

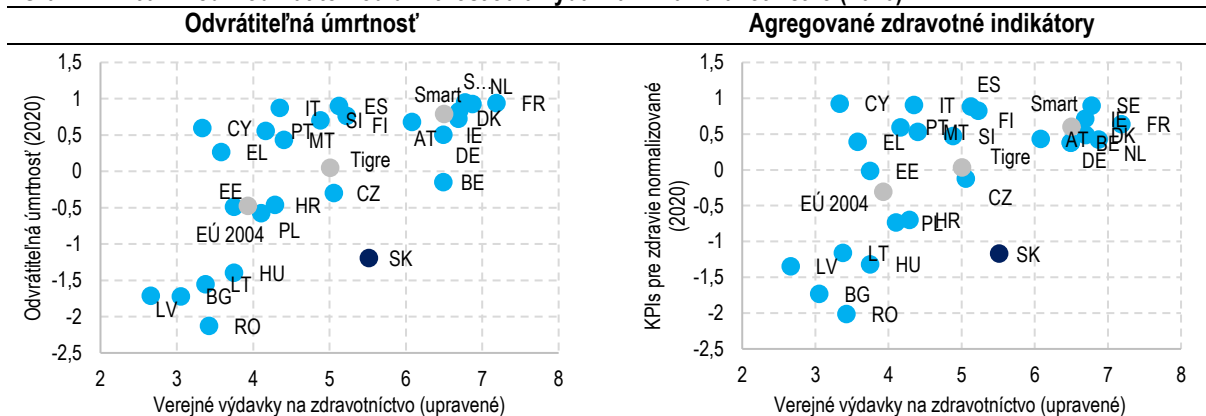
Slovensko má vyššiu odvrátiteľnú úmrtnosť ako by malo mať pri jeho výdavkoch. Krajiny, ktoré do zdravotníctva investujú viac zdrojov, majú aj lepšie výsledky. Slovensko má spomedzi krajín s podobne vysokými výdavkami vyššiu odvrátiteľnú úmrtnosť. Pri úprave o faktor demografie je rozdiel ešte vyšší a Slovensko výrazne vyčnieva spomedzi krajín s podobnými výdavkami a dosahuje horšie výsledky ako krajiny s nižšími výdavkami.

Tabuľka 8: Kompozitné indikátory za zdravotníctvo

Indikátor	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Úmrtnosť odvrátiteľná zdr. starostlivosťou	1	-1,23	-0,09	0,77	-0,51
Úmrtnosť odvrátiteľná prevenciou	1	-0,84	-0,21	0,58	-0,56
Novorodenecká úmrtnosť	1	-1,85	0,55	0,20	0,43
Očakávaná dĺžka dožitia žien	1	-1,02	-0,10	0,60	-0,37
Očakávaná dĺžka dožitia mužov	1	-0,90	-0,17	0,73	-0,53
Zdravotníctvo	5	-1,17	0,00	0,57	-0,31

Zdroj: OECD, spracovanie ÚHP

Graf 41: Vzťah medzi odvrátiteľnou úmrtnosťou a výdavkami na zdravotníctvo (2020)

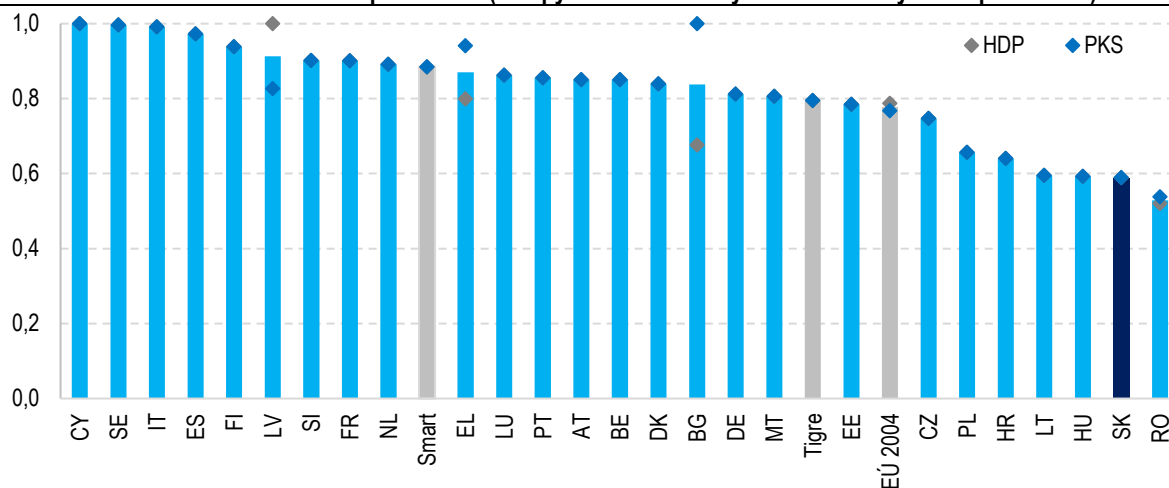


Zdroj: OECD, Eurostat

Zdroj: OECD, Eurostat

Slovensko má pri svojich výdavkoch do zdravotníctva horšie výsledky aj v iných oblastiach, nielen v odvrátiteľnej úmrtnosti. Index zostavený z viacerých indikátorov, napríklad očakávanej dĺžky dožitia mužov a žien, dojčenskej úmrtnosti a úmrtnosti odvrátiteľnej zdravotnou starostlivosťou ale aj prevenciou ukazuje horšie výsledky ako krajiny s podobnými výdavkami. Naopak, krajiny s podobnými výsledkami majú nižšie výdavky ako Slovensko. Z hľadiska efektívnosti vynaložených verejných výdavkov je slovenské zdravotníctvo podľa DEA druhé najhoršie v EÚ (Box 5). V alternatívnom DEA modeli, ktorý okrem verejných zohľadňuje aj súkromné výdavky, je dokonca najhoršie.

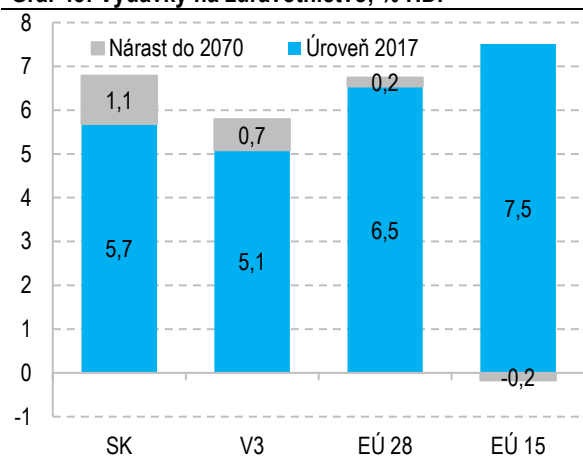
Graf 42: Efektívnosť v zdravotníctve podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)



Zdroj: Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

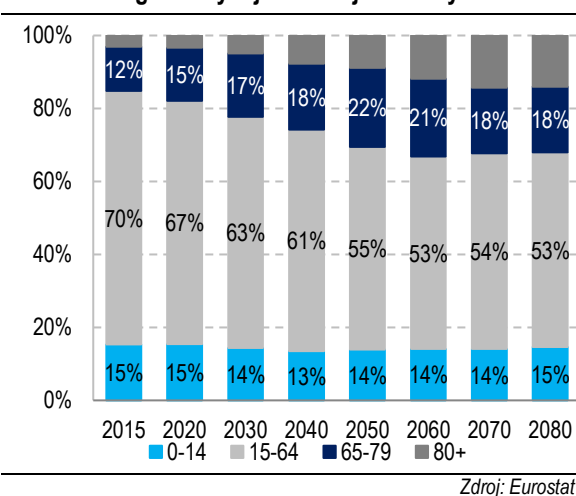
V dlhodobom horizonte bude silnieť tlak na rast prostriedkov vynakladaných na zdravotníctvo, čiastočným riešením je zvyšovanie efektivity. Podľa prognózy Európskej komisie (EK) výdavky na zdravotníctvo na Slovensku v dôsledku starnutia populácie porastú ako tretie najrýchlejšie v EÚ a najrýchlejšie spomedzi krajín V4 (EK, 2021). Dôvodom je nárast strednej dĺžky života a nízka pôrodnosť. Podľa prognózy EK majú slovenské verejné výdavky na zdravotníctvo do roku 2070 vzrásť o ďalších 2,5 p. b. na 8,2 % HDP. Hlavnou príčinou je rastúca potreba zdravotnej starostlivosti vo vyššom veku, napríklad ročné náklady na zdravotnú starostlivosť priemerného 75-ročného muža sú približne 7-násobne vyššie ako na 25-ročného. Slovenská zdravotnícka politika by sa tak mala snažiť v prvom rade nastaviť efektívne alokovanie prostriedkov, správne fungovanie systému a následne riadené navyšovanie výdavkov, v súlade s prognózou starnutia a ekonomickým rozvojom.

Graf 43: Výdavky na zdravotníctvo, % HDP



Zdroj: EK (2017)

Graf 44: Prognóza vývoja vekovej štruktúry



Zdroj: Eurostat

2.4 Vzdelávanie – zaostávajúce výsledky zodpovedajú nízkym výdavkom

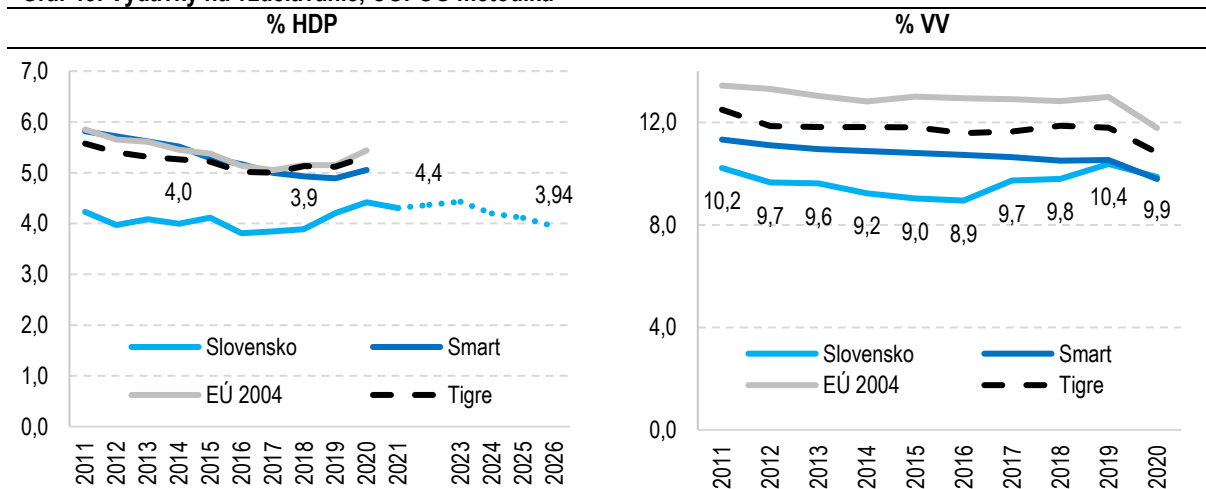
Výdavky na vzdelávanie sú dlhodobo nízke. Slovensko na túto oblasť vynakladá 4,1 % HDP, čo je približne o 1,2 p. b. menej ako Smart, Tigre aj EÚ 2004. Napriek nedávne mu rastu stále najvýraznejšie zaostávame v zdrojoch určených na predprimárne a primárne vzdelávanie. Rozdiel sa pomaly znižuje na sekundárnom stupni. Výdavky na terciárne vzdelávanie klesajú na Slovensku približne rovnakým tempom ako v iných krajinách. Slovensko dosahuje slabé výsledky oproti všetkým skupinám krajín.

Vzdelávanie zohráva kľúčovú úlohu pri rozvoji jednotlivcov a celej spoločnosti zároveň. Získané vedomosti a zručnosti sú potrebné na efektívne zapojenie sa do verejného života a hospodárstva. Vzdelávanie môže zlepšiť životy ľudí v oblastiach ako je práca, zdravie, občianska participácia a politický záujem. Štúdie ukazujú, že vzdelaní jednotlivci žijú dlhšie, aktívnejšie sa zapájajú do politiky a komunity, v ktorej žijú, páchajú menej trestných činov a menej sa spoliehajú na sociálnu pomoc ([World Development Report, 2018](#)).

Slovensko zaostáva vo financovaní vzdelávania, priemer výdavkov v rokoch 2011 až 2020 je 4,1 % HDP. Krajiny s najvyššou kvalitou života vynakladajú v priemere 5,3 % HDP. Financovanie školstva zaostáva o 1,1 p. b. oproti Tigrom a o 1,3 p. b. oproti krajinám, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004. Rozdiel slovenských výdavkov pretrváva aj po zohľadnení bohatstva krajiny, demografie a postsovietskej minulosti krajiny (Box 3 a Príloha 10).

Výdavky na vzdelávanie²³ sú nižšie aj v pomere k celkovým verejným výdavkom, aj keď v posledných rokoch majú rastúci trend. Ak je vzdelávanie prioritou vlád, prejaví sa to najmä vyšším pomerom voči verejným výdavkom. Podiel zdrojov vo vzdelávaní na celkových verejných výdavkoch Slovenska je v priemere 9,6 % ročne. Zaostávanie je najväčšie oproti skupine krajín EÚ 2004, ktoré do vzdelávania dávajú v priemere 12,9 % celkových verejných výdavkov.

Graf 45: Výdavky na vzdelávanie, COFOG metodika



* Dáta upravené o rozdiely vo vekovej štruktúre obyvateľstva očistené o demografiu od 3 do 25 rokov.

Zdroj: Eurostat

Predprimárne vzdelávanie prináša benefity, z ktorých čerpajú aj v dospelosti. Deti, ktoré absolvujú predprimárne vzdelávanie, sú lepšie pripravené do ďalších stupňov, dosahujú lepšie študijné výsledky, menej opakujú ročníky a majú lepšie skóre v testoch poznávacích schopností ([Esping-Andersen et al., 2012](#)). Účasť na vzdelávaní je tiež spojená s vyššími príjmami, lepším zdravím a nižšou kriminalitou v dospelosti. Starostlivosť o deti vo vzdelávacích inštitúciách pomáha aj rodičom k skoršiemu návratu na pracovný trh. Najväčší prínos je dokázaný pri deťoch zo slabšieho socioekonomického prostredia ([Slaby et al., 2005](#)).

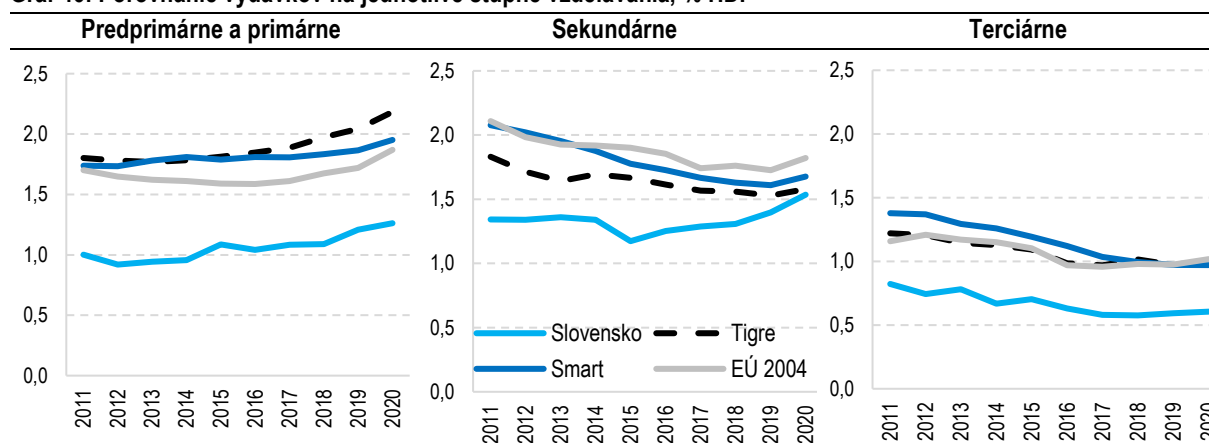
²³ Štúdiá pracuje s výdavkami na vzdelávanie z Eurostatu, ktoré su kategorizované podľa klasifikácie ISCED 11. Predprimárne a primárne (ISCED 0 a 1) zodpovedá materským školám a 1. stupňu základných škôl (ZŠ). Sekundárne (ISCED 2 a 3) zodpovedá 2. stupňu ZŠ a všetkým typom stredných škôl (gymnázia, odborné školy, konzervatória atď.). Terciárne vzdelávanie (ISCED 5,6,7,8) zahŕňa všetky stupne vzdelávania na vysokých školách a univerzitách.

Vo financovaní predprimárneho a primárneho stupňa vzdelávania zaostáva Slovensko najvýraznejšie. Prostriedky vynaložené na primárne vzdelávanie v % HDP od roku 2011 síce mierne rástli, rovnako však rástli aj výdavky ostatných krajín. Dlhodobo sa tak nedarí znížiť rozdiel voči referenčným skupinám. Najviac výdavkov vynakladajú Tigre, v ostatných rokoch predbiehajú aj Smart krajiny. V rokoch 2023-2025 sú plánované výdavky na úrovni EÚ 2004, najmä vďaka investíciám z Plánu obnovy a odolnosti (POO).

Výdavky na sekundárny stupeň vzdelávania dobiehajú výdavky iných krajín. Slovensko v posledných rokoch výdavky zvyšovalo, pričom výdavky iných krajín postupne klesali. Slovenské dobiehanie sa dialo najmä cez postupné zvyšovanie platu zamestnancov. Aj vďaka tomu sa darí uzatvárať medzeru vo financovaní sekundárneho školstva oproti Smart krajinám, rozdiel z roku 2011 sa do roku 2020 podarilo znížiť na 0,2 p.b.

Výdavky na tretí stupeň vzdelávania v priebehu rokov klesajú, podobný trend badať aj v ostatných krajinách. Zaostávanie Slovenska je však stále prítomné, oproti Tigrom a Smart krajinám v roku 2020 o 0,4 p.b. Na terciárne vzdelávanie smerovalo v priemere rokov 2011 - 2020 približne 0,7 % HDP, pričom v ostatných krajinách išlo na vysoké školstvo približne 1,1 % HDP.

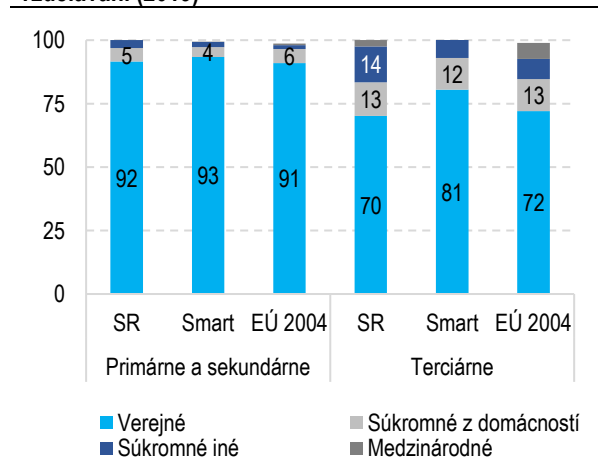
Graf 46: Porovnanie výdavkov na jednotlivé stupne vzdelávania, % HDP



* Výdavky do oblastí upravené podľa zodpovedajúcich vekových skupín (pre predprimárnu a primárnu od 3-10 rokov, pre sekundárnu od 11 do 19 rokov, pre terciárnu od 20-25 rokov). Zdroj: Eurostat

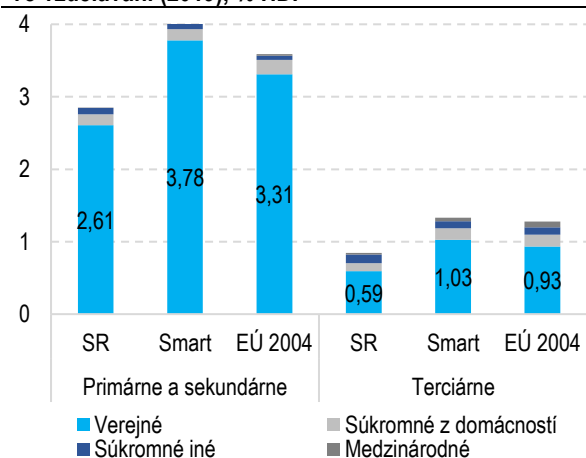
V pomere verejných a súkromných zdrojov na primárne a sekundárne vzdelávanie sa Slovensko výrazne nelíši od Smart a EÚ 2004 krajín, verejné zdroje tvoria približne 92 % výdavkov na vzdelávanie (2,6 % HDP). V terciárnom vzdelávaní je pomer verejných zdrojov približne rovnaký ako v EÚ 2004 (70 vs. 72 %).

Graf 47: Pomer verejných a súkromných zdrojov vo vzdelávaní (2019)



Zdroj: Education at Glance (2022), OECD

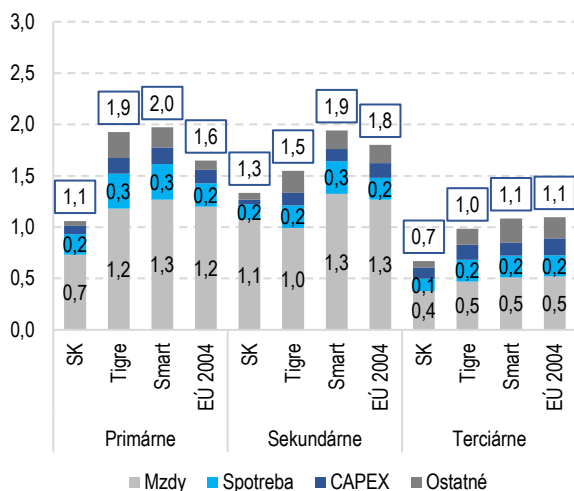
Graf 48: Pomer verejných a súkromných zdrojov vo vzdelávaní (2019), % HDP



Zdroj: Education at Glance (2022), OECD

Väčšinu výdavkov na vzdelávanie tvoria mzdy pedagogických aj nepedagogických zamestnancov (70 %), oveľa menšiu časť tvorí medzispotreba, kapitálové výdavky a ostatné kategórie. Približne rovnaká štruktúra je aj v krajinách EÚ 2004, Tigre a Smart krajiny však dávajú na kompenzácie menšiu časť. Mzdy Tigrov v sekundárnom vzdelávaní predstavujú 64 % výdavkov na vzdelávanie, pričom na Slovensku až 80 %. Spôsobené to môže byť odlišnou organizačnou štruktúrou a vzťahmi medzi poskytovateľmi vzdelávania a verejným sektorom.

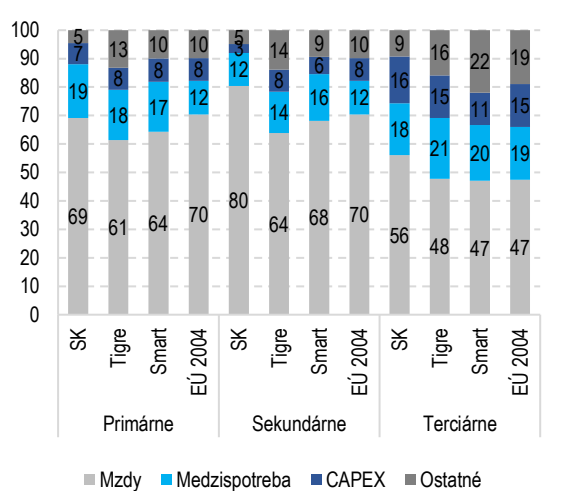
Graf 49: Rozdelenie výdavkov na vzdelávanie podľa ESA kategórií (priemer 2011-2020), % HDP



* Kategóriu „ostatné“ tvoria soc. dávky, dotácie, príjmy z majetku a ostatné bežné transfery.

Zdroj: Eurostat

Graf 50: Štruktúra ESA výdavkov na vzdelávanie (priemer 2011-2020), % z výdavkov na vzdelávanie



Zdroj: Eurostat

Výsledky vo vzdelávaní

Zaostávanie Slovenska vo vzdelávaní potvrdzujú nielen nižšie výdavky, ale najmä podpriemerné výsledky²⁴ oproti ostatným skupinám krajín. Medzinárodné testovanie PISA ukazuje podpriemerné, no v posledných rokoch zlepšujúce sa výsledky 15-ročných žiakov. Za referenčnými skupinami zaostávajú v testovaní aj žiaci 4. ročníka. Podiel žiakov so slabými výsledkami v čitateľskej gramotnosti je však najvyšší spomedzi porovnávaných krajín. Naopak, percento žiakov, ktorí ukončia stredoškolské vzdelávanie predčasne, je na Slovensku nižšie. Podiel vysokoškolsky vzdelanej populácie je v porovnaní so Smart krajinami stále relatívne nižší, rozdiel sa však znižuje.

Tabuľka 9: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami krajín (2020 alebo posledné dostupné)

Oblasť	Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Predprimárne a primárne	Podiel detí v predprimárnom vzdelávaní (od 3 rokov po začiatok povinného primárneho vzdelávania v %)	78,1	92,6	95,3	91,0
Predprimárne a primárne	TIMSS a PIRLS (priemer dosiahnutých bodov žiakov 4. ročníka v testovaní TIMSS19 a PIRLS21)	520,0	529,3	527,0	531,0
Sekundárne	Podiel žiakov nedosahujúcich základnú úroveň v čitateľskej gramotnosti PISA v %	31,4	18,5	18,9	24,0
Sekundárne	Predčasné ukončenie vzdelávania (% vo vekovej skupine 18 – 24 rokov)	7,6	9,6	7,9	8,3
Sekundárne	Zamestnanosť absolventov SŠ (ISCED 3-4) (v %)	79,1	79,4	80,6	79,8
Sekundárne	PISA (priemer dosiahnutých bodov)	458	498,3	499,8	483,1
Terciárne	Miera vysokoškolsky vzdelanej populácie (% vo vekovej skupine 30 – 34 rokov)	39,7	41,5	48,7	45,8
Nezaradené	Odborový nesúlad SŠ a VŠ (ISCED 3-8) (v %)	35,0	27,4	27,3	27,3
Nezaradené	Účasť dospelých na vzdelávaní (% vo vekovej skupine 25 - 64 rokov)	2,8	11,2	16,2	7,6

Zdroj: Eurostat, OECD, TIMSS a PIRLS

²⁴ Medzinárodných výsledkových indikátorov je viacero, pre potreby analýzy sú použité dva pre predprimárne a primárne, štyri pre sekundárne a jeden pre terciárne vzdelávanie. Celkový kompozitný indikátor obsahuje aj dva ukazovatele, ktoré nie je možné zaradiť ani do jednej z oblastí.

Slovensko vo vzdelávaní nezaostáva len za skupinou Smart, výrazne nestačí ani na krajiny, ktoré vstupovali do EÚ spolu s nami v roku 2004. Zaostávanie je prítomné vo všetkých oblastiach vzdelávania. Najhoršie skóre (okrem nezaradených indikátorov pre celoživotné vzdelávanie) dosahujeme v predprimárnom a primárnom vzdelávaní, čo je práve tá podoblasť vzdelávania, ktorá môže mať pre spoločnosť najväčšie prínosy.

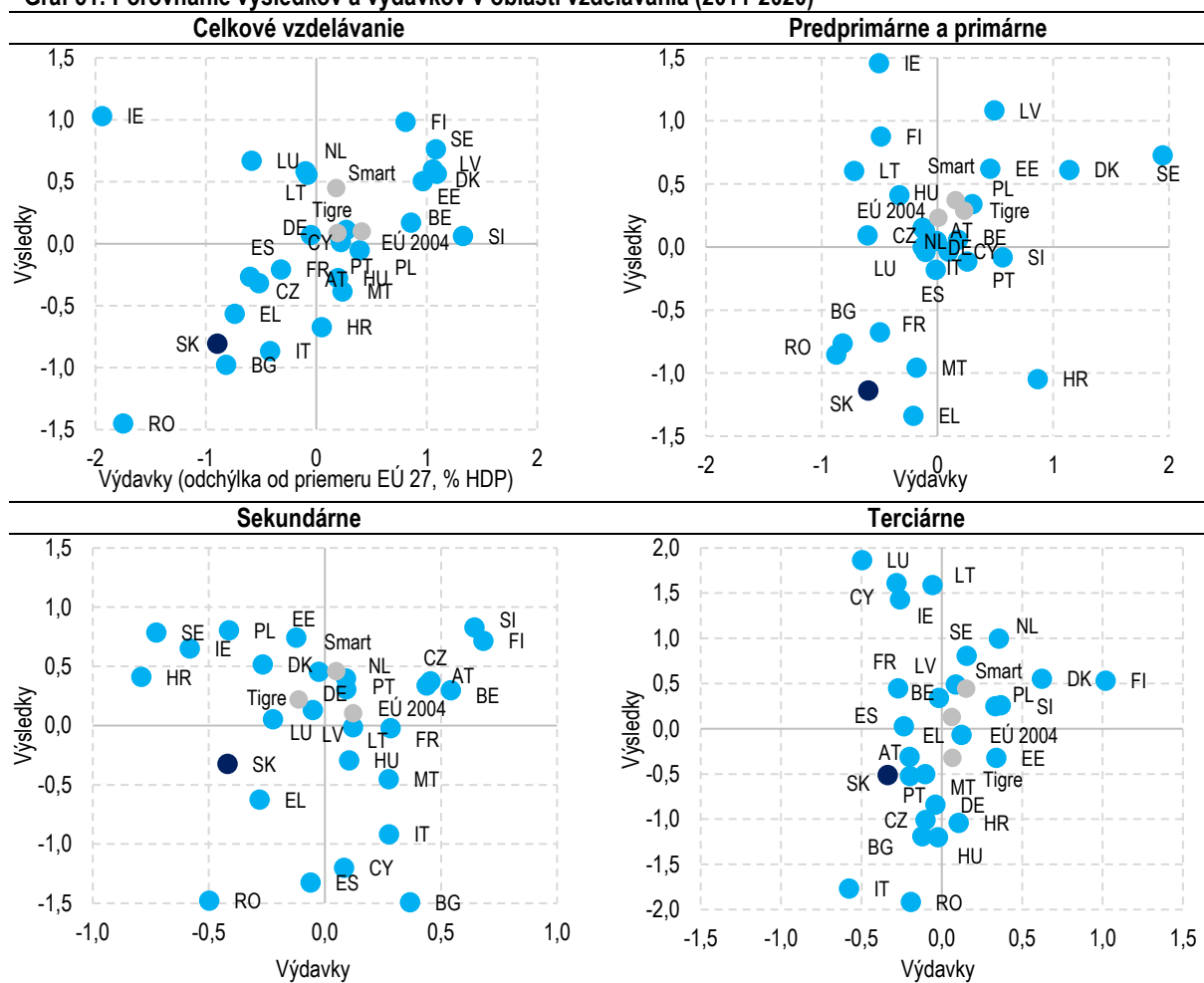
Tabuľka 10: Kompozitné indikátory za vzdelávanie, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27

Oblasť	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Predprimárne a primárne	2	-1,14	0,29	0,37	0,23
Sekundárne	4	-0,32	0,22	0,46	0,10
Terciárne	1	-0,51	-0,33	0,44	0,13
Nezaradené	2	-1,26	0,16	0,52	-0,08
Vzdelávanie	9	-0,81	0,08	0,45	0,10

Zdroj: spracovanie ÚHP

Pri porovnaní odchýlok výsledkov a výdavkov sa nachádzame v skupine krajín, ktoré majú nízke výdavky a slabé výsledky (v celkovom vzdelávaní štvrtá, v predprimárnom a primárnom druhá najhoršia krajina). Krajiny s vysokými výdavkami a lepšími výsledkami sú v Graf 51 v pravom hornom kvadrante (prítomné takmer všetky Smart krajiny aj pobaltské štáty z EÚ 2004). Naopak, krajiny v ľavom dolnom kvadrante charakterizujú nízke výdavky a horšie výsledky. Pri rozdelení vzdelávania na jednotlivé podoblasti sa pozícia Slovenska mení len veľmi mierne, stále ostáva v ľavom dolnom kvadrante.

Graf 51: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti vzdelávania (2011-2020)

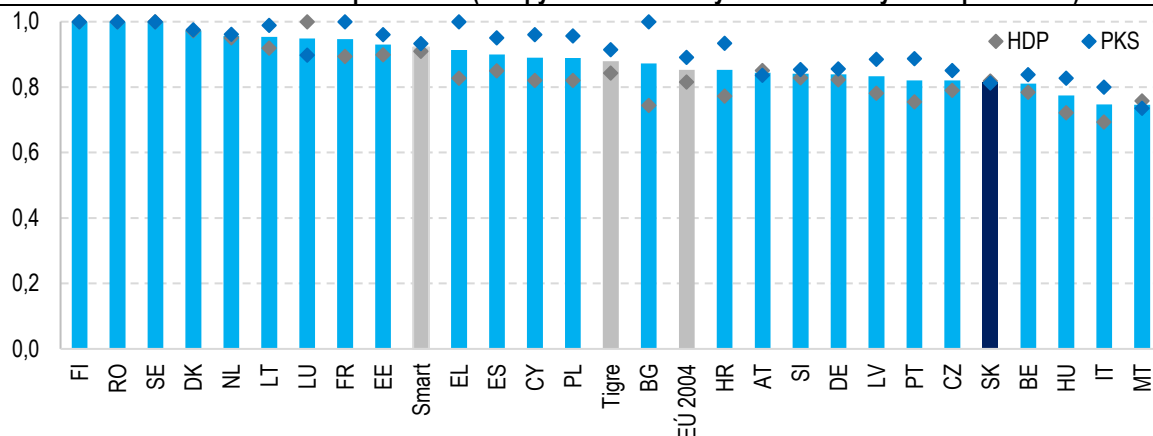


Zdroj: Eurostat, OECD, TIMSS a PIRLS, spracovanie ÚHP

Efektívnosť Slovenska vo vzdelávaní podľa DEA (Box 5) je v celkovom meradle medzi najnižšími v EÚ, rozdiely medzi krajinami sú však nízke a väčšina štátov je pomerne efektívna. Pre zlepšenie výsledkov je teda potrebné zvýšiť nielen výdavky, ale aj efektívnosť ich využitia, najmä v terciárnom vzdelávaní.

Za najefektívnejšie štáty sú považované tie, ktoré dosahujú výborné výsledky (Švédsko, Fínsko), a tiež Rumunsko, ktoré s mimoriadne nízkymi výdavkami dosahuje len mierne horšie výsledky ako Bulharsko alebo Slovensko. DEA modely počítané oddelene pre regionálne a terciárne vzdelávanie naznačujú, že najväčší problém v efektívnosti má Slovensko v terciárnom vzdelávaní (Príloha 11).

Graf 52: Efektívnosť vo vzdelávaní podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)



Zdroj: Eurostat, OECD, TIMSS, PIRLS, spracovanie ÚHP

2.5 Výskum a vývoj – výdavky sú nízke vo verejnom aj súkromnom sektore

Slovensko dáva na výskum a vývoj v posledných rokoch výrazne menej verejných zdrojov ako krajiny Smart či Tigré, porovnateľne ako krajiny EÚ 2004. Zaoštvávajú aj súkromné investície, a tak v kombinácii všetkých zdrojov patrí Slovensko na chvost krajín EÚ s polovičnými výdavkami oproti EÚ 26 a iba tretinovými v porovnaní so Smart krajinami.

Slovenské výsledky výskumu a vývoja patria medzi najslabšie v EÚ a aj miera ich zlepšovania je podpriemerná. Ak sa tempo pokroku nezvýši, zaoštvávanie v inovačnej výkonnosti sa bude naďalej prehĺbovať. Pritom sa ukazuje, že krajiny, ktoré dávajú z verejných zdrojov na výskum a vývoj viac, dosahujú aj lepšie výsledky.

Slovensko dáva od roku 2016, merané metodikou COFOG, na výskum a vývoj necelých 0,6% HDP verejných zdrojov. Priemer krajín EÚ je takmer 1,1 %, priemer Smart krajín je 1,5 %.²⁵ Podpora výskumu a vývoja bola, s výnimkou roku 2015, v ktorom sa dočerpávalo programové obdobie fondov EÚ, po celý čas nižšia ako priemer ostatných referenčných skupín. Od roku 2016 sa však prepadla aj pod priemer krajín, s ktorými Slovensko vstupovalo do EÚ, a v posledných rokoch skôr stagnuje, či iba veľmi pomaly rastie.

Slovensko dáva od roku 2016, merané metodikou COFOG, na výskum a vývoj necelých 0,6% HDP verejných zdrojov. Priemer krajín EÚ je takmer 1,1 %, priemer Smart krajín je 1,5 %.²⁶ Podpora výskumu a vývoja bola, s výnimkou roku 2015, v ktorom sa dočerpávalo programové obdobie fondov EÚ, po celý čas nižšia ako priemer ostatných referenčných skupín. Od roku 2016 sa však prepadla aj pod priemer krajín, s ktorými Slovensko vstupovalo do EÚ, a v posledných rokoch skôr stagnuje, či iba veľmi pomaly rastie.

Presnejšie zaradenie výdavkov oproti metodike COFOG prinášajú dáta GBARD²⁷ a GERD²⁸. Výdavky sú v nich posudzované podľa Frascati manuálu zostaveného OECD, ktorý jasne definuje, ktoré činnosti predstavujú výskum a vývoj. Štatistika GERD pochádza z výkazov subjektov realizujúcich výskum, GBARD predstavuje rozpočtované zdroje reportované štátnymi inštitúciami. Okrem samotných výdavkov na výskum a vývoj teda

²⁵ Priemer EÚ je priemerom všetkých krajín EÚ bez Slovenska.

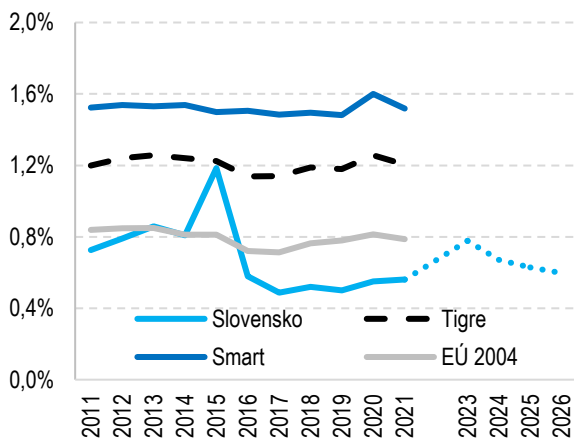
²⁶ Priemer EÚ je priemerom všetkých krajín EÚ bez Slovenska.

²⁷ Government Budget Allocations for R&D, rozpočtované výdavky vlády na výskum a vývoj.

²⁸ Gross domestic expenditure on R&D, hrubé domáce výdavky na vedu a výskum.

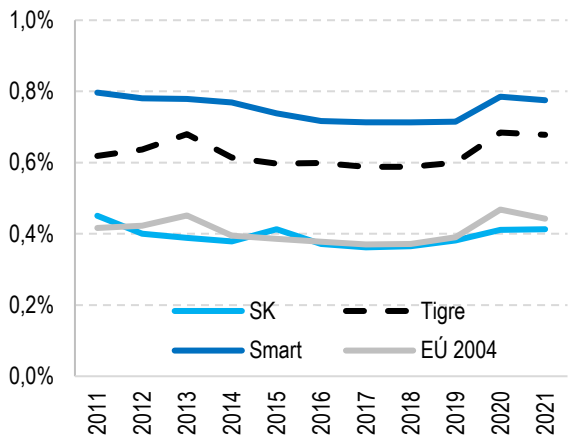
GBARD nad rámec GERD zahŕňa aj inštitucionálnu podporu VaV ako napríklad platby za členstvo v medzinárodných vedeckých organizáciách, financovanie prístupov do vedeckých databáz a pod. Oproti tomu, zaradenie výdavkov v metodike COFOG je voľnejšie, čo sa odzrkadľuje aj na veľkosti výdavkov v pomere k HDP.

Graf 53: Verejné výdavky na výskum a vývoj (COFOG), % HDP



Zdroj: Eurostat

Graf 54: Verejné výdavky na výskum a vývoj (GBARD), % HDP

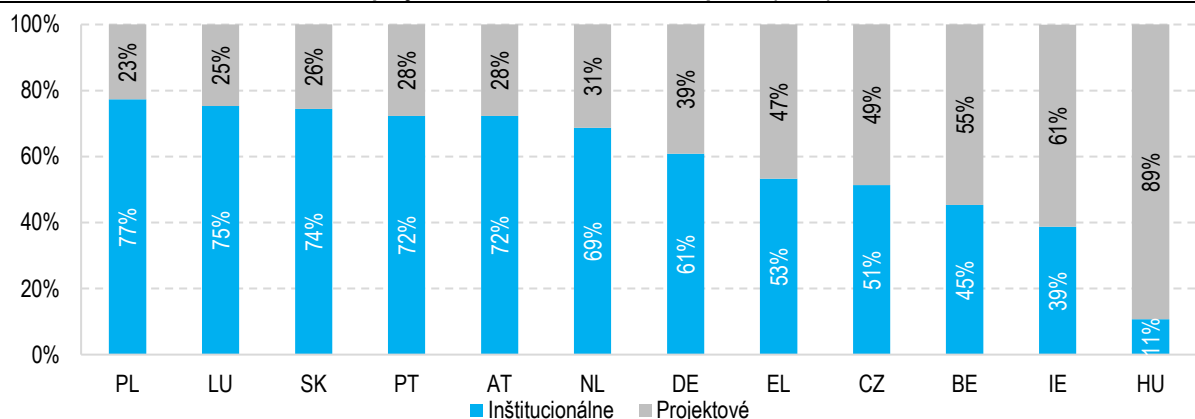


Zdroj: Eurostat

Rozpočtované výdavky na výskum a vývoj (GBARD) už 10 rokov stagnujú okolo hodnoty 0,4 % HDP, podobné majú aj krajiny EÚ 2004. Od roku 2020 sa však Slovensku mierne vzdialili aj tie. Naopak priemer krajín EÚ je medzi 0,5 % a 0,6 % a priemer Smart krajín až medzi 0,7 a 0,8 % HDP.

Inštitucionálne (nesúťažné) financovanie predstavuje v EÚ v priemere takmer dve tretiny celkového financovania výskumu a vývoja, na Slovensku však až takmer tri štvrtiny. Stabilita a predvídateľnosť financovania výskumu je dôležitá, aby sa výskumné organizácie mohli sústrediť na vedeckovýskumnú činnosť, ktorá často neprináša výsledky okamžite. Preto má inštitucionálne financovanie mnohé výhody. Nevýhodou však je potreba dodatočných mechanizmov kontroly relevantnosti a kvality výstupov financovaných inštitúcií.

Graf 55: Podiel inštitucionálneho a projektového financovania v rozpočte (2020)

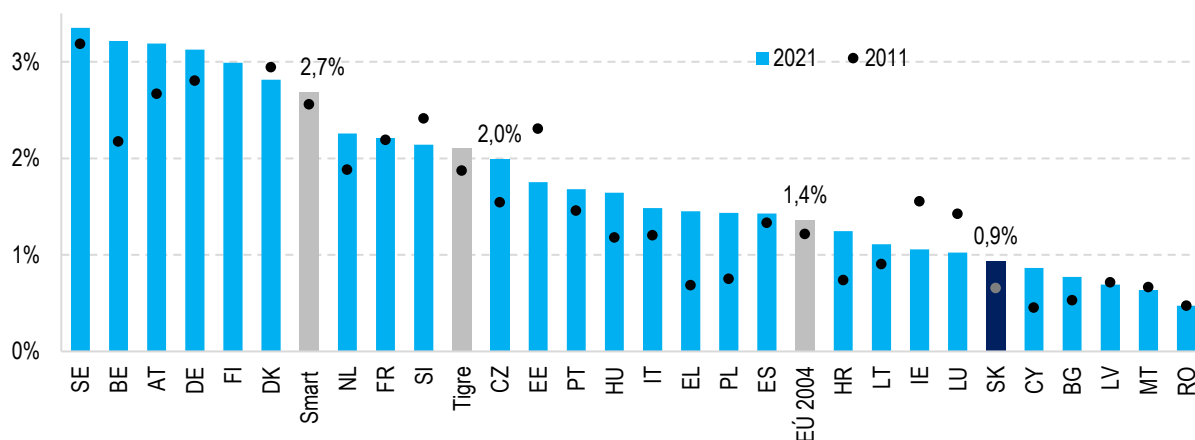


Zdroj: Eurostat [GBA_FUNDMOD], RIS

Výskum a vývoj nie je financovaný iba z verejných zdrojov, mnohé firmy doňho investujú aj vlastné finančné prostriedky, v niektorých krajinách ide o podstatný podiel zdrojov. Celkové výdavky na výskum a vývoj vrátane súkromných sú však na Slovensku v rámci EÚ výrazne podpriemerné. Výdavky organizácií z verejných aj súkromných zdrojov (podľa GERD) boli v roku 2021 v hodnote 918 miliónov eur (0,9 % HDP), čo stavia Slovensko v európskom porovnaní na posledné priečky, priemer krajín EÚ je 1,8 %, priemer Smart krajín EÚ je 2,7 % HDP. Lídri EÚ s najvyššími podielmi výdavkov na VaV sú takmer na úrovni USA a Švajčiarska, čo sú svetoví lídri s podielmi 3,4 a 3,2 %. Od roku 2011 sa podiel celkových výdavkov na VaV na Slovensku zvýšil, avšak v porovnaní s krajinami s obdobne nízkym podielom v roku 2011 (Grécko, Chorvátsko, Poľsko) bol tento rast nižší.

Od Lisabonskej stratégie z roku 2000 sa za cieľovú hodnotu pre EÚ považuje úroveň 3 % HDP²⁹, s dvoma tretinami pochádzajúcimi zo súkromných zdrojov. Tieto ciele Slovensko naplňa iba pomaly.

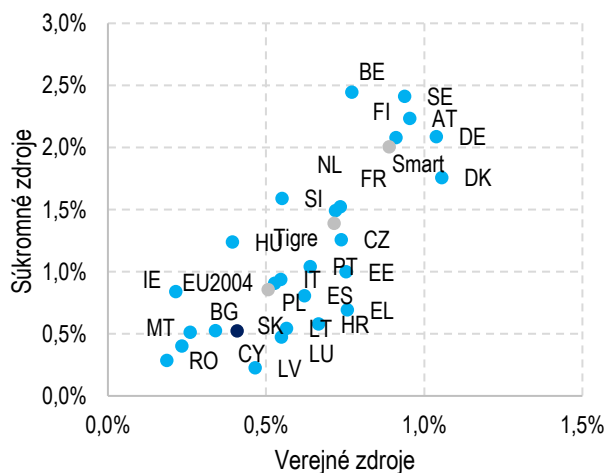
Graf 56: Celkové výdavky na vedu a výskum, % HDP



Zdroj: Eurostat, [RD_E_GERDTOT]

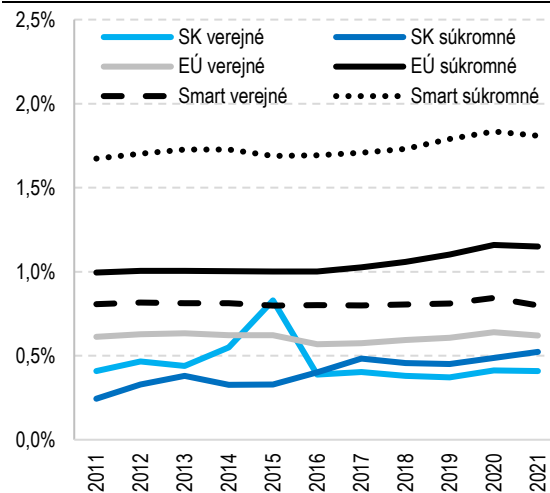
Výdavky na VaV ako podiel HDP vo verejnom sektore na Slovensku nerastú, v súkromnom sa za dekádu zdvojnásobili. Výdavky v súkromnom a verejnom sektore sú komplementárne: výdavky na VaV vo verejnom sektore (vládný sektor a VŠ) zvyčajne rastú ruka v ruke s výdavkami v súkromnom sektore (Becker, 2014). Na Slovensku však s výnimkou roka 2015, kedy sa dočerpávali EÚ zdroje, výdavky na VaV vo verejnom sektore ako podiel HDP stagnujú. Podnikateľské výdavky na VaV sa na Slovensku za poslednú dekádu zdvojnásobili z hodnoty 0,24 % HDP na 0,52 % HDP.

Graf 57: Výdavky na VaV vo verejnom sektore a súkromnom sektore (2020), % HDP



Zdroj: Eurostat, [RD_E_GERDTOT]

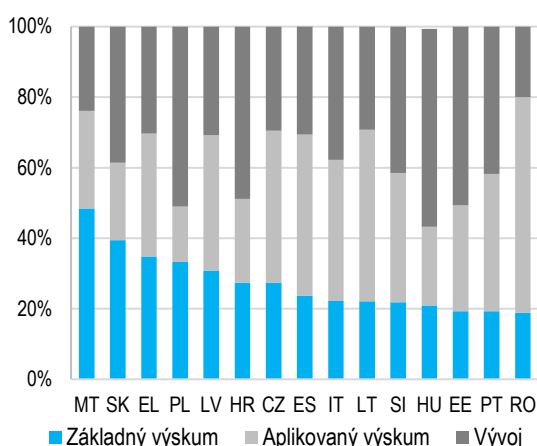
Graf 58: Výdavky na VaV vo verejnom a súkromnom sektore, % HDP



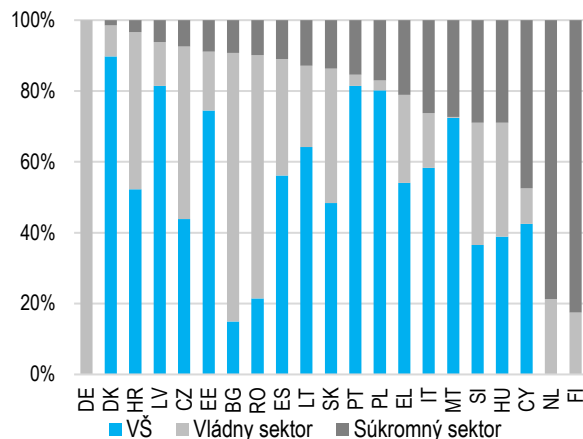
Zdroj: Eurostat, [RD_E_GERDTOT]

²⁹ Pact of research and innovation in Europe, Odporúčania rady.

Graf 59: Výdavky na VaV podľa druhu výskumu (2020)



Graf 60: Základný výskum podľa sektora realizácie (2020)

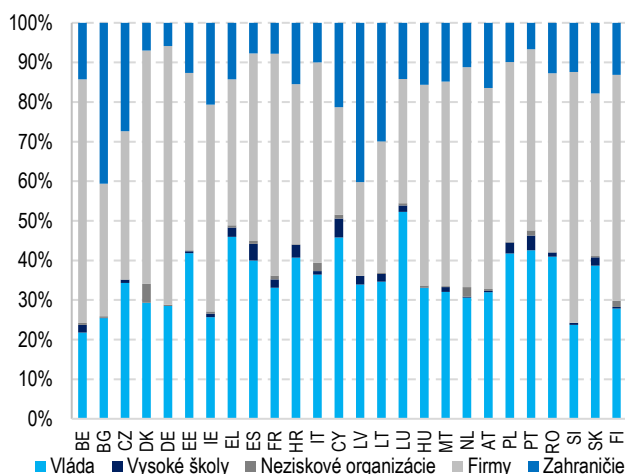


Pozn. Niektoré krajiny nerozlišujú medzi základným a aplikovaným výskumom a preto základný výskum nereportujú.

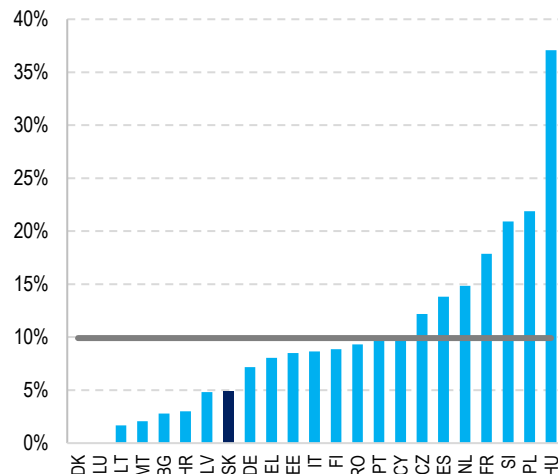
Zdroj: [RD_E_GERDACT]

Podiel výdavkov na VaV financovaných zo ŠR je na Slovensku nadpriemerný, časť smerujúca do podnikateľského sektora je však veľmi nízka. Vládne zdroje financovania VaV (t.j. výdavky zo štátneho rozpočtu) v roku 2020 predstavovali 40 % z celkových výdavkov na VaV, pričom priemer EÚ 27 bol 30 %. Štátne zdroje financovania smerujú do podnikateľského sektora na Slovensku len na úrovni 5 %, priemer krajín EÚ s dostupnými údajmi je vyššie 10 %. Zvyšné verejné zdroje idú na financovanie výskumu a vývoja v sektore vysokých škôl (EÚ priemer 57 %, Slovensko 54 %) a vo vládnom sektore (EÚ priemer 31 %, Slovensko 41 %). Podiel smerujúci do súkromného neziskového sektora je v priemere menej ako 1 %.

Graf 61: Štruktúra výdavkov na výskum a vývoj podľa zdrojov financovania, (priemer 2012-2020)



Graf 62: Podiel výdavkov financovaných zo ŠR realizovaných v podnikateľskom sektore (2020), v %



Zdroj: Eurostat, [RD_E_GERDFUND], [RD_E_FUNDGERD], [RD_E_GERDTOT]

Výsledky vo výskume a vývoji

Cieľom výskumu a vývoja sú inovácie, ktoré zvyšujú konkurencieschopnosť firiem, dlhodobý ekonomický rast a kvalitu života. Investície do výskumu sa líšia od ostatných súkromných investícií kvôli viacerým trhovým zlyhaniu – vysokému riziku plynúcemu z nejasného výsledku, nedostupnosti financovania vysokorizikových projektov, časovému oneskoreniu medzi investíciou a výsledkami a najmä neschopnosti privlastniť si všetky benefity z výskumu, keďže výsledky sú dostupné pre celú spoločnosť. Tieto faktory znižujú motiváciu súkromného sektora vynaložiť potrebnú mieru výdavkov zodpovedajúcich spoločenskému úžitku. Preto je verejná podpora výskumu a vývoja súčasťou verejných politik.

Tabuľka 11: Prehľad výsledkových indikátorov v oblasti verejného poriadku (2020)

Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Európsky inovačný rebríček - skóre	65,2	92,4	124,4	78,3

Zdroj: RVS 2023 - 2025

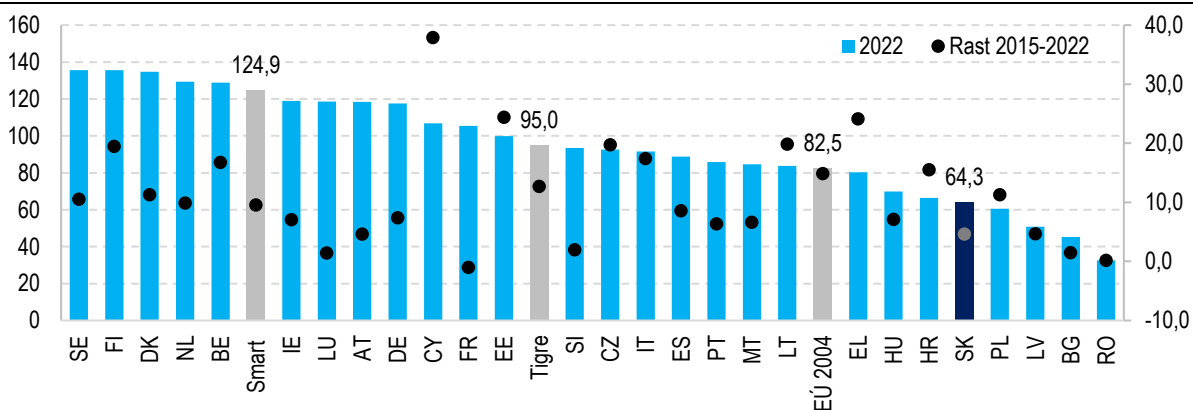
Na komplexné meranie výkonu výskumu a vývoja sa používa kompozitný indikátor Európsky inovačný rebríček (EIS). Ekonomický rast a kvalita života sú síce hlavné ciele inovácií, avšak ide o veľmi všeobecné ciele. Primárnym výsledkom výskumu a vývoja, ktorý má naplňať aj všeobecné ciele, je celkový inovačný výkon krajiny. Ten je možné sledovať pomocou ukazovateľa EIS, ktorý obsahuje 32 čiastkových ukazovateľov v 12 kategóriách ako ľudské zdroje, atraktivita výskumného systému či duševné vlastníctvo. Štúdia používa EIS ako jediný ukazovateľ výskumu a vývoja. Ďalšie potenciálne indikátory sú už v EIS zakomponované a nemá zmysel ich sledovať aj osobitne.

Tabuľka 12: Kompozitné indikátory za vzdelávanie

Indikátor	Počet KPIs	SK	Tigre	Smart	EÚ 2004
Európsky inovačný rebríček - skóre	1	-0,93	0,01	1,11	-0,48

Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Graf 63: Inovačné skóre

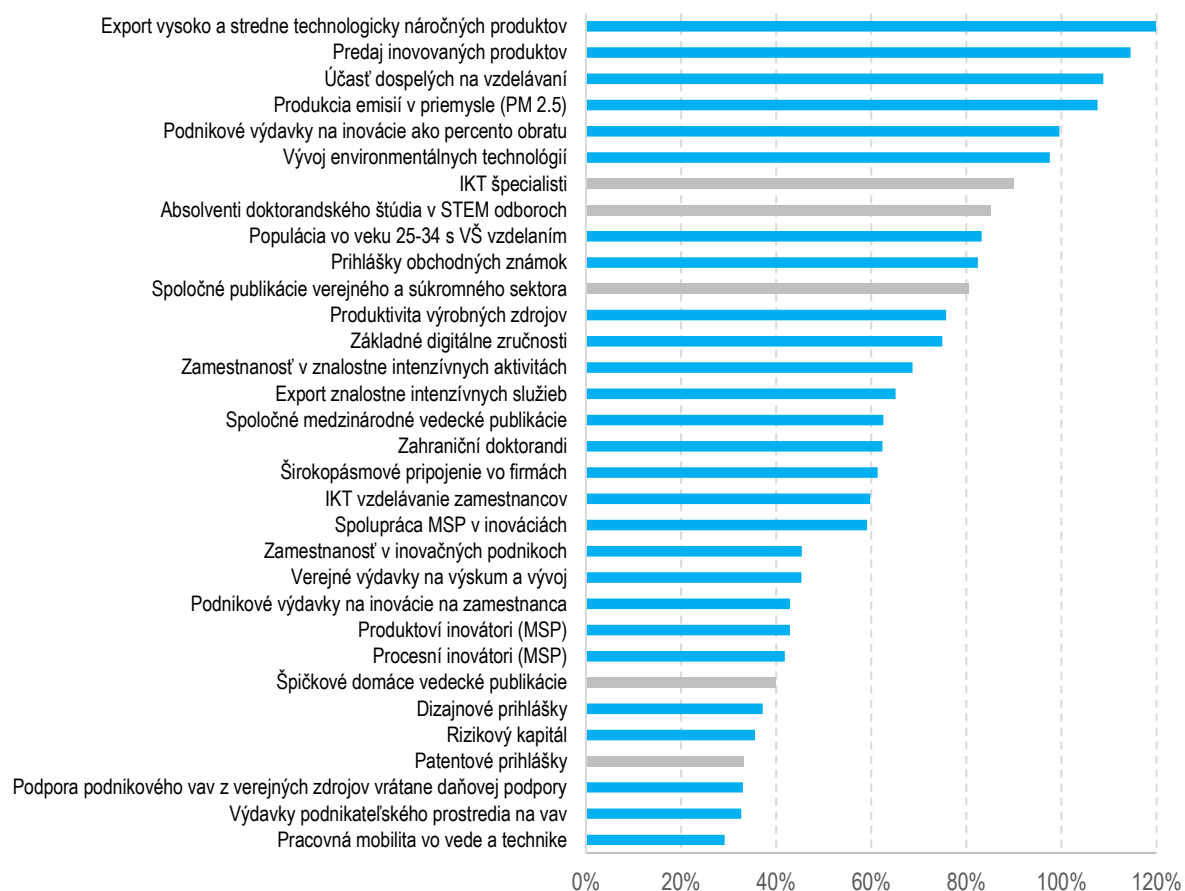


Zdroj: EIS 2022

Podľa EIS sa Slovensko považuje za „nastupujúceho“ inovátora. Nachádza sa v skupine najslabších krajín a aj miera zlepšovania kompozitného indikátora je pod úrovňou zlepšovania priemeru krajín EÚ 27. To znamená, že ak sa tempo zlepšovania nezvýši, rozdiel v inovačnej výkonnosti sa bude zväčšovať. Takisto platí, že EÚ ako celok nie je svetovým lídrom a podľa globálneho porovnania v EIS ju predbiehajú Južná Kórea, Kanada, USA a Austrália a z európskych krajín mimo EÚ Švajčiarsko, Nórsko, Veľká Británia a Island.

Na posun v inovačnom výkone sa musí Slovensko zlepšovať vo viacerých indikátoroch, z ktorých sa EIS skladá. Stavebným kameňom je základný výskum, vrátane internacionalizácie dôležitej najmä pre malé krajiny ako Slovensko, s malou kapacitou plne pokryť všetky vedecké disciplíny. Skóre Slovenska v spoločných medzinárodných publikáciách však dosahuje iba 70 % priemeru EÚ. Podiel domácich vedeckých publikácií v 10 % celosvetovo najviac citovaných vedeckých publikáciách dosahuje 40 % priemeru EÚ 27 napriek tomu, že podiel výskumníkov pracujúcich vo verejnom sektore, ktorý základný výskum prevažne realizuje, je jeden z najvyšších. Zároveň sa Slovensko na základný výskum sústreďí, výdavky naň predstavujú takmer 40 % všetkých výdavkov, v európskych krajinách je priemer 25 %.

Graf 64: Postavenie Slovenska v jednotlivých indikátoroch* (2023), EÚ = 100 %

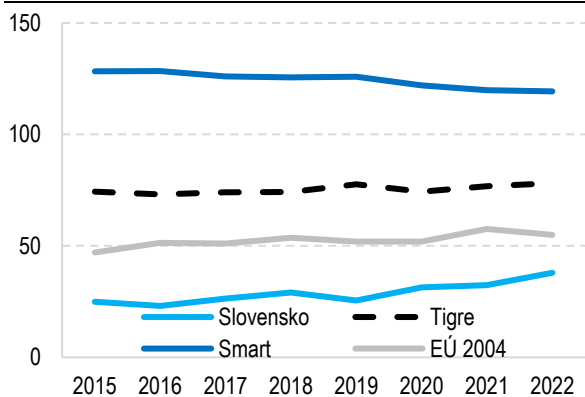


*čiernou označené indikátory s vysokou koreláciou s celkovým EIS (hodnota najmenej 0,8)

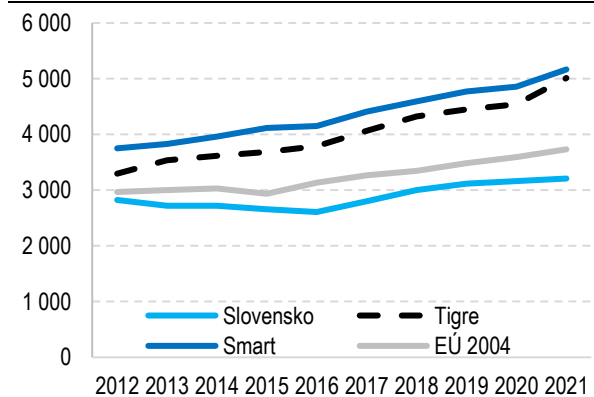
Zdroj: EIS 2022

Na následný prenos poznatkov z akademického do podnikateľského prostredia musí spolupracovať súkromný a verejný sektor. Na Slovensku tento proces zlyháva v niekoľkých kľúčových bodoch. Podľa EIS Slovensko najvýraznejšie zaostáva v štátnej podpore výskumu a vývoja v podnikateľskom sektore. Odborné štúdie sa zhodujú na pozitívnom vplyve štátnej podpory na úroveň výdavkov na výskum a vývoj v súkromnom sektore³⁰. S nízkou podporou z verejných zdrojov tak zrejme súvisí aj výrazné zaostávanie výdavkov na VaV v podnikateľskom sektore. Pri počte patentov, ktoré tiež reprezentujú prenos poznatkov do praxe, dosahuje Slovensko úroveň nižšiu ako 40 % priemeru EÚ 27.

Graf 65: Najcitovanejšie publikácie, podiel priemeru EÚ



Graf 66: Výskumníci na milión obyvateľov

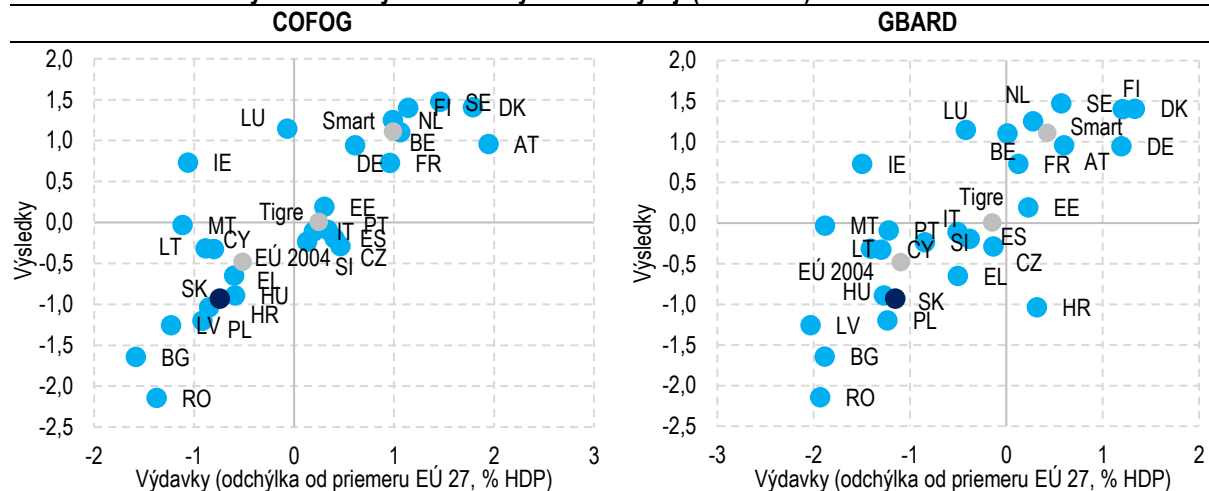


Zdroj: EIS 2022

30 Pre rýchly prehľad odporúčame napríklad [Conte, Schweizer, Dierx a Ilzkovitz \(2009\)](#), spracované pre EK.

Krajiny, ktoré dávajú na výskum a vývoj viac verejných zdrojov, dosahujú lepšie výsledky a naopak. Produkty výskumu a vývoja sú spojené s pozitívnymi externalitami. Investori nie sú schopní získať všetky spoločenské príjmy plynúce z VaV, čo znižuje ich motiváciu realizovať túto činnosť. Verejné financie zohrávajú kľúčovú úlohu pri tvorbe týchto statkov, keďže internalizujú určitú časť rozdielu medzi spoločenským prínosom a prínosom investora. Hoci Graf 67 nie je schopný priamo vyhodnotiť kauzalitu, s podporou výsledkov empirických a teoretických štúdií možno predpokladať, že viac verejných výdavkov na výskum a vývoj skutočne pomáha dosahovať krajinám lepšie výsledky v oblasti.

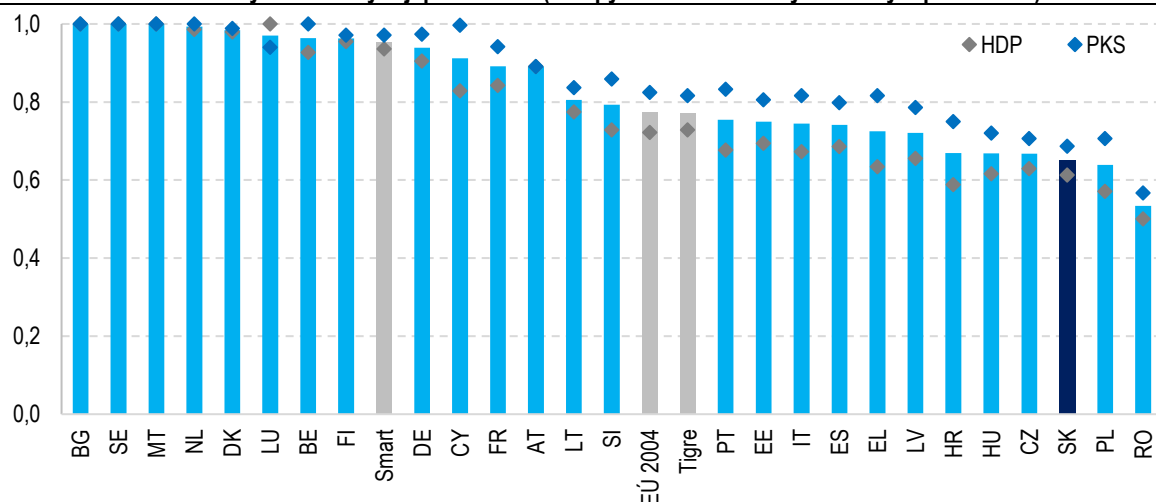
Graf 67: Porovnanie výsledkov a výdavkov vo výskume a vývoji (2011-2020)



Zdroj: Eurostat, EIS, spracovanie ÚHP

Efektívnosť vynaložených výdavkov podľa DEA (Graf 68) je medzi najnižšími v EÚ. Najefektívnejšími krajinami vo výskume a vývoji sú Smart krajiny a tiež Malta a Bulharsko, najmä však kvôli nízkym výdavkom v sektore. Verejných výdavkov na výskum a vývoj je na Slovensku málo a zároveň ani nemusia byť využívané najlepším možným spôsobom, napríklad kvôli vysokej miere inštitucionálneho financovania, ktorá nie nutne podporuje najkvalitnejšie výstupy – vo verejnom, ale aj v súkromnom sektore. Podobne nízku efektívnosť dosahuje Slovensko aj v DEA modeloch, ktoré namiesto metodiky COFOG používajú GBARD alebo GERD (Príloha 11).

Graf 68: Efektívnosť vo výskume a vývoji podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výd. na obyv. podľa PKS)



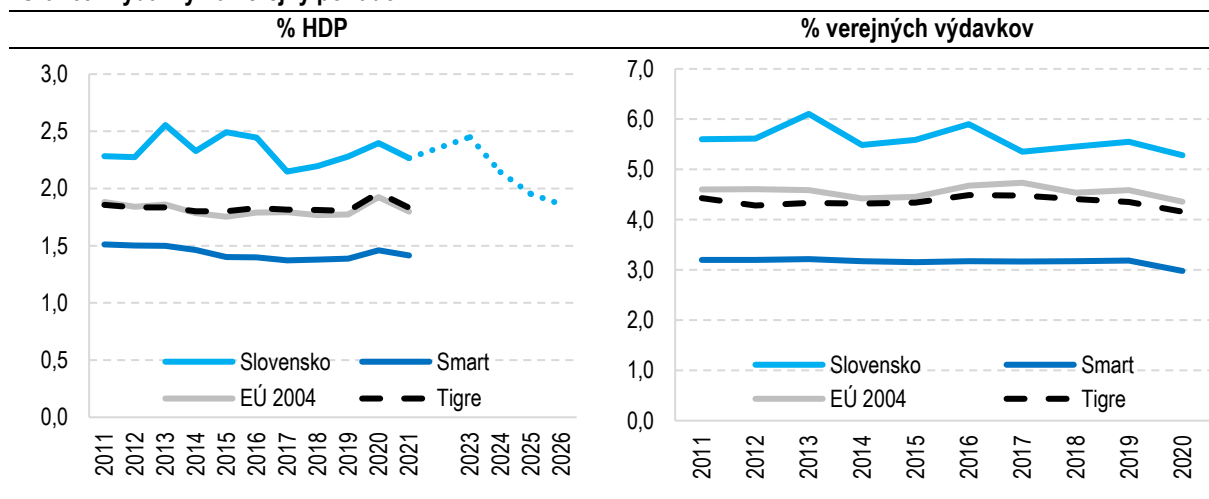
Zdroj: Eurostat, EIS, spracovanie ÚHP

2.6 Verejný poriadok – viac ako bohaté krajiny, najmä na políciu

Slovensko míňa na verejný poriadok podobne ako okolité krajiny, ale viac ako referenčné skupiny. Najväčší rozdiel je pri polícii. V sledovaných výsledkoch sme medzi najhoršími v EÚ, príčinná súvislosť výdavkov s výsledkami vo verejnom poriadku však nie je silná a významnú rolu hrajú iné faktory, napríklad životná úroveň. S rastom bohatstva kriminalita prirodzene klesá, pričom by mali postupne klesať aj výdavky na verejný poriadok (vyjadrené v % HDP).

V rámci V4 sú naše výdavky na verejný poriadok porovnateľné, oproti hlavným referenčným skupinám sú však stabilne vyššie v prepočte na % HDP aj % verejných výdavkov (Graf 69). Najvýraznejší je rozdiel pri Smart krajinách, oproti ktorým vynakladáme 1,5- až 2-krát viac. Verejný poriadok zahŕňa podoblasti polície, požiarnej ochrany, súdnictva, väznenstva a podoblast' inde neklasifikovaných poriadkových činností. Podľa regresného modelu, ktorý berie do úvahy bohatstvo krajiny, mieru kriminality, mieru dlhodobej nezamestnanosti a demografiu, vynakladáme na poriadkový sektor o 0,3 % HDP viac ako krajiny EÚ (Box 3, Príloha 10).

Graf 69: Výdavky na verejný poriadok



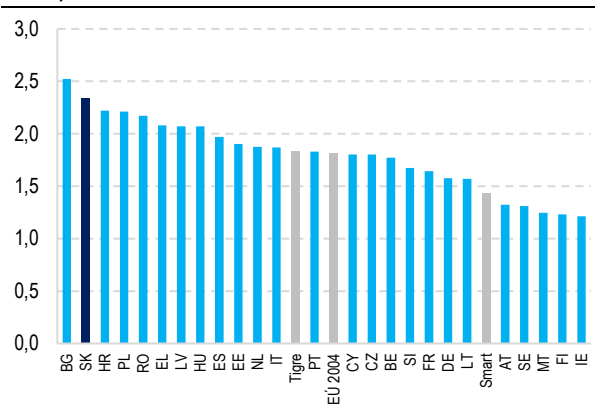
Zdroj: Eurostat

V EÚ míňajú na verejný poriadok podobne veľa najmä balkánske krajiny. V porovnaní so Slovenskom (2,3 % HDP) má vyššie výdavky v oblasti iba Bulharsko (2,5 % HDP). Chorvátsko, Rumunsko a Poľsko vynakladajú 2,2 % HDP a všetky referenčné skupiny sa pohybujú pod 2 % HDP.

Úroveň verejného kapitálu vo verejnom poriadku je na Slovensku oproti priemerom porovnávaných skupín vysoká, najmä kvôli dlhodobým vysokým investíciám (Graf 71). Investície v rokoch 2011 - 2020 smerovali najmä do nákupu informačných systémov (686 mil. eur³¹), nákupu a obnovy hasičskej techniky (180 mil. eur), lietadiel vládnej letky (98 mil. eur), policajných vozidiel (94 mil. eur), ale aj rekonštrukcie hasičských staníc (47 mil. eur).

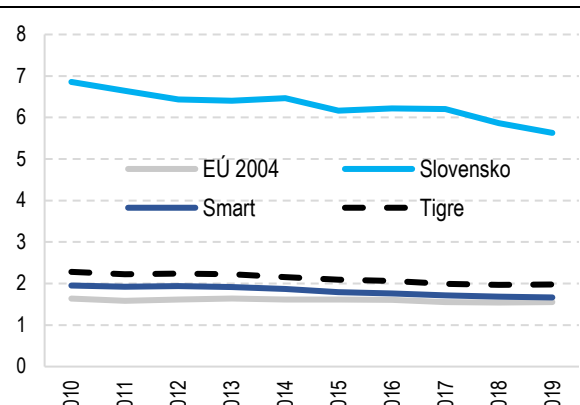
³¹ Napríklad Policajné informačné systémy (53 mil. eur), Implementácia elektronickej identifikačnej karty (37 mil. eur), Elektronické služby MV SR na úseku verejného poriadku, bezpečnosti a majetku (37 mil. eur), Upgrade IS evidencie vozidiel (29 mil. eur), Elektronické služby informačných systémov MVSR na úseku PZ (28 mil. eur), Integrovaný informačný systém (27 mil. eur), Rozvoj elektr. služieb súdnictva (27 mil. eur), ESMO (26 mil. eur) a pod.

Graf 70: Výdavky na verejný poriadok (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: Eurostat

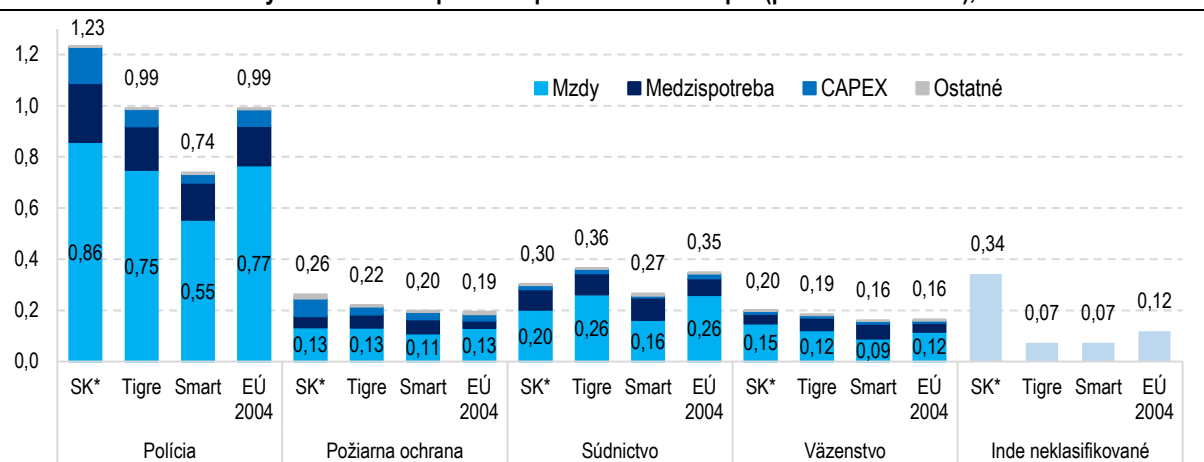
Graf 71: Verejný kapitál vo verejnom poriadku, metodika IMF, % HDP³²



Zdroj: IMF

V porovnaní s referenčnými skupinami vynakladáme viac na policajné služby a v menšej miere aj na ochranu pred požiarmi (Graf 72). Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.). V oblastiach súdництва a väznenstva je úroveň financovania podobná. Policajné služby zahŕňajú okrem štátnych policajných útvarov (83 % výdavkov) aj colníkov (9 %) a policajné útvary samospráv (8 %). Inde neklasifikované výdavky, kam patrí napríklad prokuratúra alebo tajné služby, sú na Slovensku výrazne vyššie, čo je však pravdepodobne spôsobené rozdielnym prístupom k vykazovaniu niektorých viacúčelových výdavkov. MV SR do tejto kategórie často zahŕňa prostriedky, ktoré sú rozpočtované centrálné, no patria do viacerých oblastí – napríklad policajné auto, ktoré sa po niekoľkých rokoch prevedie na okresný úrad.

Graf 72: Štruktúra ESA výdavkov na ver. poriadok podľa COFOG skupín (priemer 2011-2020), % HDP



* Odhad podľa RIS.

Pozn.: Inde neklasifikované výdavky nie je možné po úprave pomocou RIS spoľahlivo klasifikovať podľa ESA.

Zdroj: Eurostat, RIS, odhad ÚHP

Štruktúra slovenského rozpočtu sa od ostatných krajín najviac líši pri investíciách v oblastiach polície a požiarnej ochrany, kde sú výdavky v porovnaní so Smart krajinami dvoj- až trojnásobné. Spomedzi všetkých kombinácií COFOG skupín a ESA kategórií vynakladá Slovensko v porovnaní so Smart krajinami relatívne menej iba na medzispotrebu (tovary, služby a bežné transfery) v podoblastiach požiarnej ochrany, súdництва a väznenstva. Najväčšou položkou výdavkov vo všetkých referenčných skupinách sú vo všetkých podoblastiach verejného poriadku mzdy zamestnancov.

³² Verejný kapitál vypočítaný podľa metodiky IMF vyjadruje hodnotu fyzických aktív (napríklad autá, lietadlá vládnej letky, hodnota informačných systémov a pod.) ako kumulované diskontované výdavky na investície (tvorbu fixného kapitálu).

Výsledky vo verejnom poriadku

Výpovedná hodnota výsledkových indikátorov vo verejnom poriadku je nižšia ako v iných oblastiach. Viaceré indikátory sú ovplyvnené ekonomickými, spoločenskými alebo kultúrnymi vplyvmi, ktoré nespádajú pod poriadkový sektor. Príkladom môže byť vplyv kvality infraštruktúry na počet úmrtí na cestách, vplyv životnej úrovne obyvateľstva na počet vrážd alebo vplyv právneho prostredia na počet väzňov. Navyše, až štyri zo siedmich ukazovateľov sú subjektívneho charakteru.

Porovnanie jednotlivých ukazovateľov ukazuje nízku dôveru slovenského obyvateľstva v políciu aj justíciu a vysoký počet väzňov v slovenských väzniciach (Tabuľka 13). V ďalších ukazovateľoch z oblasti policajných služieb – počet úmrtí na cestách a počet vrážd – je Slovensko na úrovni priemeru krajín EÚ. Kvantifikovateľné ukazovatele v oblasti ochrany pred požiarmi nie sú k dispozícii.

Tabuľka 13: Prehľad výsledkových indikátorov v oblasti verejného poriadku (2020)

Oblasť	Indikátor	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Polícia	Počet úmrtí na cestách na 100-tisíc obyvateľov	4,6	4,2	3,7	5,0
Polícia	Počet vrážd na 100-tisíc obyvateľov (kľzavý 5-ročný priemer)	1,3	1,1	1,0	1,8
Polícia	Dôvera v políciu (% obyvateľov)	45	75	83	67
Polícia	Pocit bezpečia pri chôdzi osamote v noci (% obyvateľov)	65	72	78	69
Súdnicstvo	Vnímanie nezávislosti súdneho systému firmami (% pozitívnych odpovedí)	15	47	75	42
Súdnicstvo	Vnímanie nezávislosti súdneho systému obyvateľmi (% pozitívnych odpovedí)	26	57	76	49
Väzenstvo	Počet väzňov na 100-tisíc obyvateľov	193	138	76	162

Zdroj: Eurostat, OECD

V sledovaných výsledkoch je Slovensko medzi najhoršími v EÚ. Podpriemerné sú najmä krajiny bývalého východného bloku s výnimkou Slovinska. Postavenie východoeurópskych krajín zhoršuje hlavne nízka miera dôvery v policajné a justičné orgány, ktorú zdieľajú so štátmi z juhu Európy. Pobaltské krajiny v negatívnom smere vynikajú v počte vrážd a spoločne s V4 aj vo vysokom počte väzňov.

Tabuľka 14: Kompozitné indikátory vo verejnom poriadku, normalizované odchýlky od priemeru EÚ 27

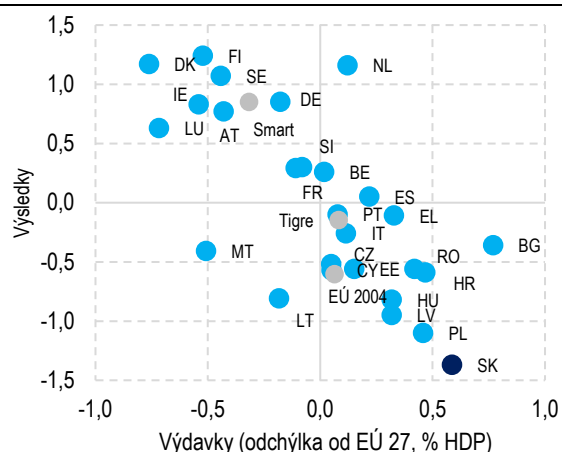
Oblasť	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Polícia	3	-0,66	0,20	0,59	-0,38
Súdnicstvo	2	-1,73	-0,11	1,10	-0,43
Väzenstvo	1	-1,73	-0,53	0,86	-1,06
Verejný poriadok	6	-1,37	-0,15	0,85	-0,61

Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Príčinná súvislosť výdavkov s výsledkami vo verejnom poriadku nie je silná a významnú rolu hrajú iné faktory. Krajiny s vyššou úrovňou výdavkov dosahujú horšie výsledky a naopak (Graf 73). Vzhľadom na nižšiu výpovednú hodnotu výsledkov v oblasti a silný vplyv mimo sektorových faktorov to však neznamená, že financovanie verejného poriadku je zbytočné.

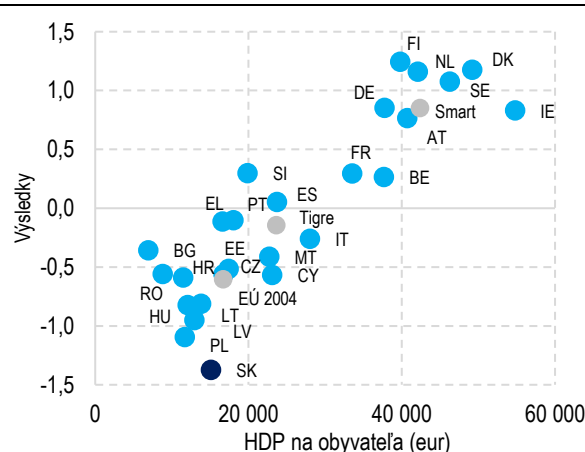
S rastom bohatstva prirodzene klesá kriminalita a výdavky na verejný poriadok vyjadrené v % HDP by mali postupne klesať, na Slovensku je však toto % konštantné. Krajiny s vyšším HDP na obyvateľa vynakladajú na verejný poriadok menej % HDP ako chudobnejšie krajiny, no dosahujú lepšie výsledky (Graf 74). S vyšším bohatstvom súvisí nižšia kriminalita a zmena priorít verejných politík v prospech vyššieho podielu rozpočtu na vzdelávanie, zdravie, výskum a vývoj či sociálne oblasti. Napriek tomu, že za posledných 10 rokov na Slovensku reálny HDP na obyvateľa vzrástol o 22 % a kriminalita poklesla o 40 %, výdavky na verejný poriadok rástli podobným tempom ako celkové výdavky verejnej správy. Detailnejšie sa téme venuje Aktualizácia revízie výdavkov MV SR (ÚHP, 2023).

Graf 73: Porovnanie výsledkov a výdavkov v oblasti verejného poriadku (2011-2020)



Zdroj: Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

Graf 74: Výsledky vo verejnom poriadku k HDP na obyvateľa (2011-2020)



Zdroj: Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

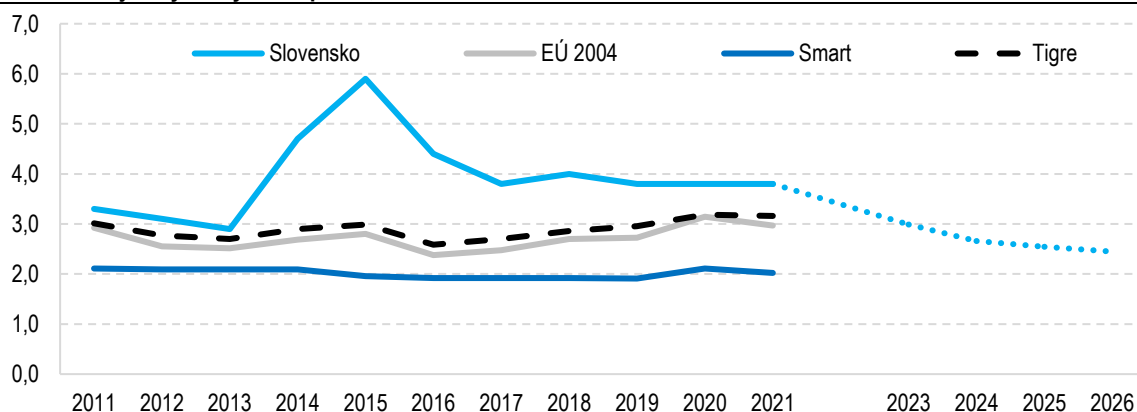
2.7 Doprava – viac ako najvyspelejšie krajiny, nie len pre chýbajúcu infraštruktúru

Slovensko dlhodobo vynakladá na dopravu viac než krajiny Smart či Tigre, čo je čiastočne možné vysvetliť vysokým investičným dlhom na infraštruktúre. Veľké rozdiely sú však aj pri prevádzke, údržbe infraštruktúry (cesty, železnice) a pri mzdách zamestnancov štátnych dopravných podnikov (najmä kvôli vysokému počtu zamestnancov napríklad v ŽSR a ZSSK).

Výšku verejného kapitálu v doprave sa po roku 2016 podarilo zásadnejšie zvýšiť najmä vplyvom dočerpávania EÚ fondov. Vo fyzickej infraštruktúre (napríklad v hustote diaľnic) Slovensko dosahuje lepšie výsledky len oproti podobným krajinám, významne sa však nepriblížilo Smart krajinám ani nezlepšilo viac ako Tigre. Problémom môže byť nízka efektívnosť jednotlivých investícií.

Slovensko vynakladalo medzi rokmi 2011 až 2020 na dopravu približne 3,3 mld. eur (4 % HDP) ročne, čo je o približne 1,3 % HDP viac ako je priemer EÚ 2004 a skoro dvojnásobne viac oproti vyspelým krajinám. Zvýšené výdavky v roku 2015 boli spôsobené najmä dočerpávaním EÚ fondov v končiacom programovom období. Naopak, na roky 2024 – 2026 ešte nie sú EÚ fondy rozpísané na jednotlivé oblasti, ako je napríklad doprava.

Graf 75: Verejné výdavky na dopravu, % HDP

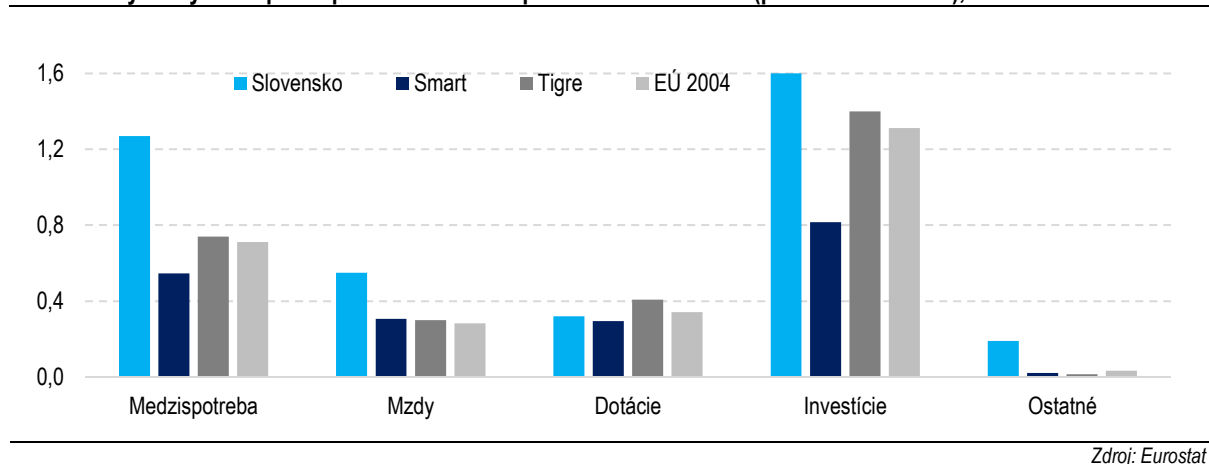


Zdroj: Eurostat

Vyššie výdavky však nie sú spôsobené len investíciami, viac vynakladáme aj na mzdy či prevádzku. Na mzdy vynakladáme oproti všetkým porovnávaným skupinám skoro dvojnásobok. Pravdepodobne to nie je spôsobené vysokými mzdami, ale skôr vysokým počtom zamestnancov v sektore, resp. nízkou produktivitou

oproti ostatným krajinám (Box 8). Kým výdavky na medzispotrebu boli v sledovanom období stabilné³³, výdavky na mzdy sa konštantne zvyšujú. Dotácie (napríklad dopravným podnikom) sú približne na úrovni porovnávaných skupín krajín. Zvýšené investičné výdavky boli spôsobené najmä výstavbou diaľnic.

Graf 76: Výdavky na dopravu podľa COFOG skupín a klasifikácie ESA (priemer 2011-2020), % HDP



Box 8: V železničných spoločnostiach existuje potenciál prevádzkových úspor

V roku 2019 a 2021 boli vykonané výkonnostné audity ŽSR a ZSSK, ktoré odporučili viaceré opatrenia s cieľom znížiť náklady a zvýšiť produktivitu spoločností.

ŽSR

Audit identifikoval úsporné opatrenia v objeme 77 mil. eur ročne. Podľa zistení auditu produktivita práce zaostáva za zahraničím a osobné náklady tvoria 61 % celkových nákladov, pričom tento podiel neustále narastá.

Viac ako 30 % pracovného času časti zamestnancov v údržbe sa využíva na neproduktívne činnosti ako je príprava, presuny a čakanie. Zvýšenie produktivity práce zamestnancov a strojov je možné dosiahnuť úpravou dĺžky zmien a plánovania výluk. To môže viesť k zvýšeniu produktivity personálu až o 20 % (15,3 mil. eur) a strojov až o 100 %.

ŽSR má už v súčasnosti vysoký počet zamestnancov k dĺžke tratí (Graf 77). V strednodobom horizonte je nevyhnutné pokračovať v automatizácii a zvyšovaní produktivity práce s ohľadom na odchody do dôchodku. Najmä opatrenia v riadení dopravy (automatizácia) majú potenciál v najbližšej dobe znížiť počet pracovných miest. Naopak, v oblastiach údržby a administratívy je možné očakávať nedostatok zamestnancov.

Redukciou úrovni riadenia a centralizáciou činností je možné znížiť počet vedúcich zamestnancov o približne 38 % (234 zamestnancov). Procesy v administratíve je tiež možné zefektívniť a zamestnať o 62 zamestnancov menej. Je navrhnutý presun k vertikálnemu spôsobu riadenia podobnému SEPS a SPP-D. Taktiež, optimalizácia logistiky by mohla viesť k zníženiu nákladov o viac ako 3 mil. eur.

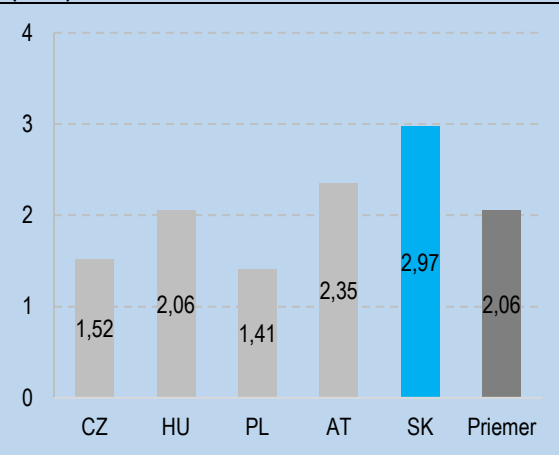
ZSSK

Audit ZSSK identifikoval opatrenia na zvýšenie efektívnosti s dlhodobým potenciálom v hodnote 109-130 mil. eur. Z toho opatrenia na efektívnejšie využitie nákladov predstavujú 94 mil. eur a opatrenia na zvýšenie tržieb z prepravy 15-36 mil. eur. V porovnaní s ČD (Česko) dosahuje ZSSK mierne vyššiu

³³ Z dostupných rozpočtových údajov nie je možné jasne identifikovať, čo spôsobuje vysoké výdavky na medzispotrebu v porovnaní s inými krajinami. Približne 120 - 200 mil. eur ročne tvorili platby za PPP projekty, čo môže byť časťou zvýšených výdavkov. Časť zvýšených výdavkov môže byť tiež spôsobená relatívne vyšším podielom externej údržby resp. nižšej efektivity internej údržby. Ďalšími dodatočnými „účtovnými“ výdavkami môže byť nákup elektriny ŽSR, ktorú potom predáva ďalej železničným prepravcom (100 mil. eur ročne).

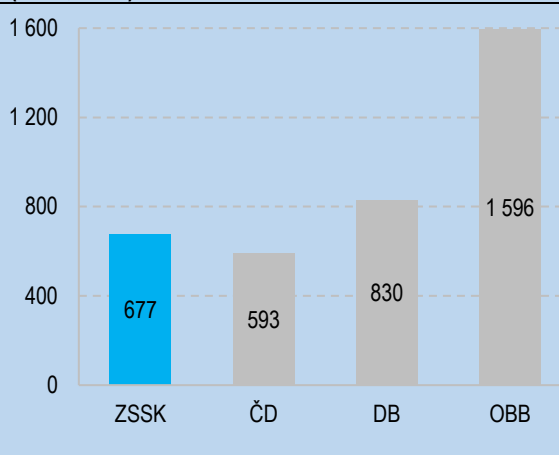
produktivitu na osobokilometre (osobokm), ale o 30 % nižšiu produktivitu na vlakokilometer (vlkm). Produktivita práce vlakvedúcich je oproti Českým dráham o tretinu nižšia. V administratívnej a riadiacej činnosti je možné ušetriť 101 zamestnancov. Automatizácia a digitalizácia predaja cestovných lístkov povedie k stabilizácii osobných nákladov (úspora 13 mil. eur). Podmienkou je realizácia vysoko návratnej investície do nových predajných zariadení.

Graf 77: Počet zamestnancov / stavebné km tratí – ŠR (2019)



Zdroj: Audit ŽSR (2019)

Graf 78: Priemerný počet osobokm na 1 zamestnanca (v tis., 2020)



Zdroj: Audit ZSSK (2020)

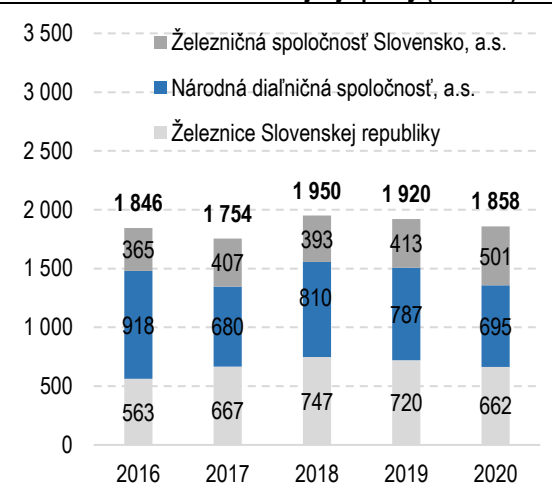
Väčšina slovenských výdavkov v doprave dlhodobo smeruje do cestnej a železničnej dopravy. V cestnej doprave ide najmä o výstavbu diaľnic (Národná diaľničná spoločnosť, NDS), výstavbu a údržbu ciest I. triedy (Slovenská správa ciest, SSC), alebo platby za verejno-súkromné partnerstvá (public private partnership, PPP). V železničnej doprave tvorili väčšinu prostriedkov najmä výdavky na služby, transfery a mzdy. Kvôli nedostupnosti detailnejšieho rozdelenia výdavkov na dopravu pre európske krajiny ich zatiaľ nie je možné relevantne porovnať³⁴.

Graf 79: Verejné výdavky na dopravu podľa druhu (mld. eur)



Zdroj: RIS

Graf 80: Výdavky vybraných organizácií MDV SR po ich zaradení do sektora verejnej správy (mil. eur)



Zdroj: RIS

Výsledky v doprave

Napriek výrazne vyšším výdavkom dosahuje Slovensko v doprave len mierne nadpriemerné výsledky. Výsledky jednotlivých podoblastí ako železničná či cestná doprava sú zmiešané. Kým napríklad v podiele verejnej dopravy a emisiách dosahuje Slovensko relatívne dobré výsledky, pri počte pasažierov vo vlakovej

³⁴ Zároveň viaceré štátne dopravné spoločnosti (NDS, Železničná spoločnosť Slovensko - ZSSK) neboli pred rokom 2014 resp. 2016 zaradené do sektora verejnej správy, a teda nie všetky ich výdavky boli súčasťou rozpočtu verejnej správy. Okrem toho často nie je možné úplne zohľadniť rôzne zaradenie podobných spoločností do sektora VS v zahraničí (v Rakúsku nie je v sektore verejnej správy diaľničná spoločnosť).

doprave, hustote diaľnic či podiele elektrifikovaných tratí mierne zaostávame. Údaje o výške výdavkov sú dostupné len pre celkovú dopravu a nie je možné ich rozdeliť medzi cestnú, železničnú či iné druhy.

Tabuľka 15: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)

Oblasť	Ukazovateľ	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Železničná	Pasažieri vo vlakovej doprave (osobokilometre/obyvateľ/rok)*	726	913	1 137	411
Viacero typov dopravy	Podiel verejnej osobnej dopravy na celkovom počte prepravených osôb vo vnútroštátnej a medzinárodnej doprave (%)*	26,2	20,6	18,0	18,7
Viacero typov dopravy	Emisie znečisťovateľov z dopravy (% hodnoty roku 2000, NOx)*	66,9	77,3	59,2	98,3
Železničná	Elektrifikované trate (%)	44	48	57	31
Cestná	Hustota diaľnic (km/tis. km ²)	16,7	16,9	24,6	13,7

* Údaje za rok 2019, keďže pandémia COVID mala skokový vplyv na mobilitu

Zdroj: Eurostat

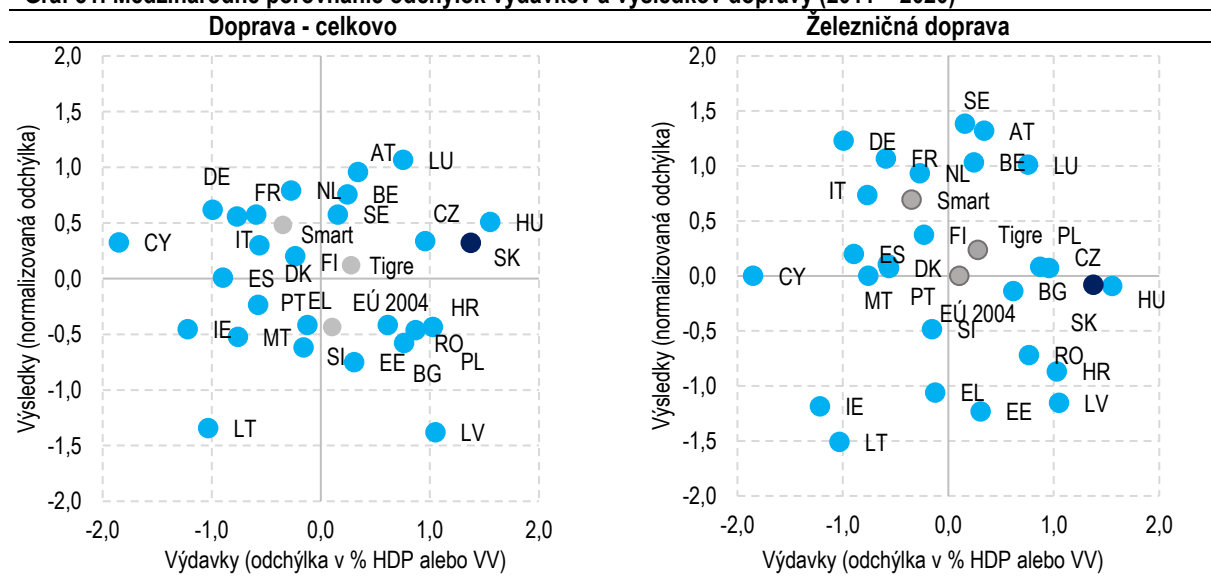
Tabuľka 16: Kompozitné indikátory za dopravu

Oblasť	Počet KPIs	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Železničná doprava	2	-0,08	0,23	0,69	-0,62
Cestná doprava	1	-0,21	-0,20	0,25	-0,47
Viacere typy dopravy	2	0,99	0,20	0,40	-0,35
Doprava	5	0,23	0,08	0,46	-0,45

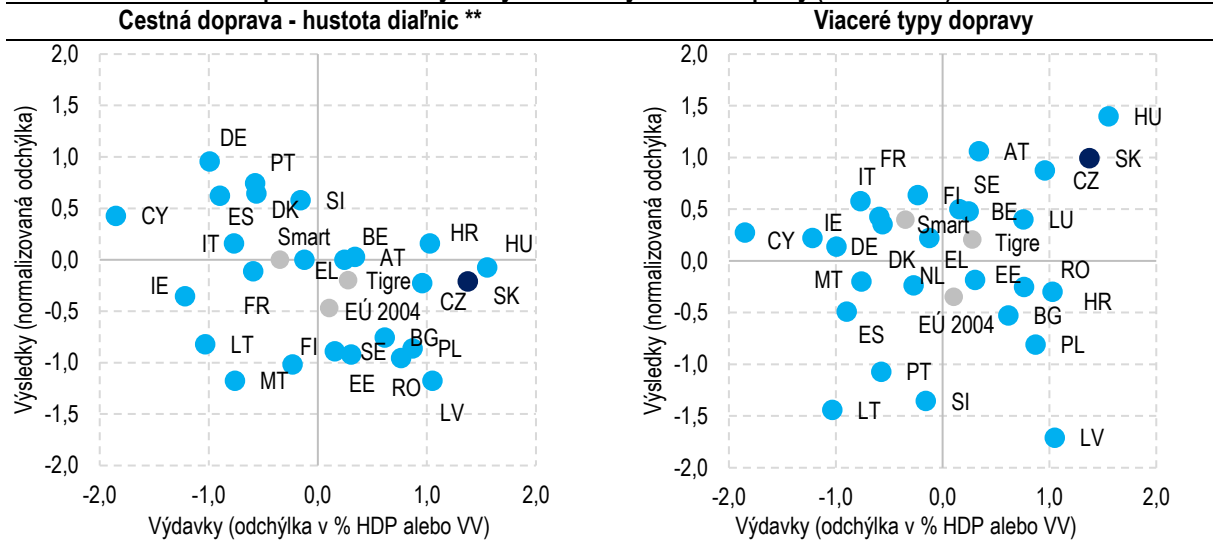
Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Pri porovnaní odchýlok výsledkov a výdavkov sa Slovensko nachádza v skupine krajín s mierne nadpriemernými výsledkami, napriek výrazne vyšším výdavkom. Krajiny s vysokými výdavkami a lepšími výsledkami sú v Graf 81 v pravom hornom kvadrante. Naopak, krajiny v ľavom dolnom kvadrante charakterizujú nízke výdavky a horšie výsledky. Pri pohľade na výsledky jednotlivých podoblastí dopravy oscilujú výsledky Slovenska okolo priemeru, resp. pri počte prepravených osôb verejnou dopravou a emisiách z dopravy (viaceré typy dopravy) dosahuje Slovensko nadpriemerné výsledky.

Graf 81: Medzinárodné porovnanie odchýlok výdavkov a výsledkov dopravy (2011 – 2020)*



Graf 81: Medzinárodné porovnanie odchýlok výdavkov a výsledkov dopravy (2011 – 2020)*

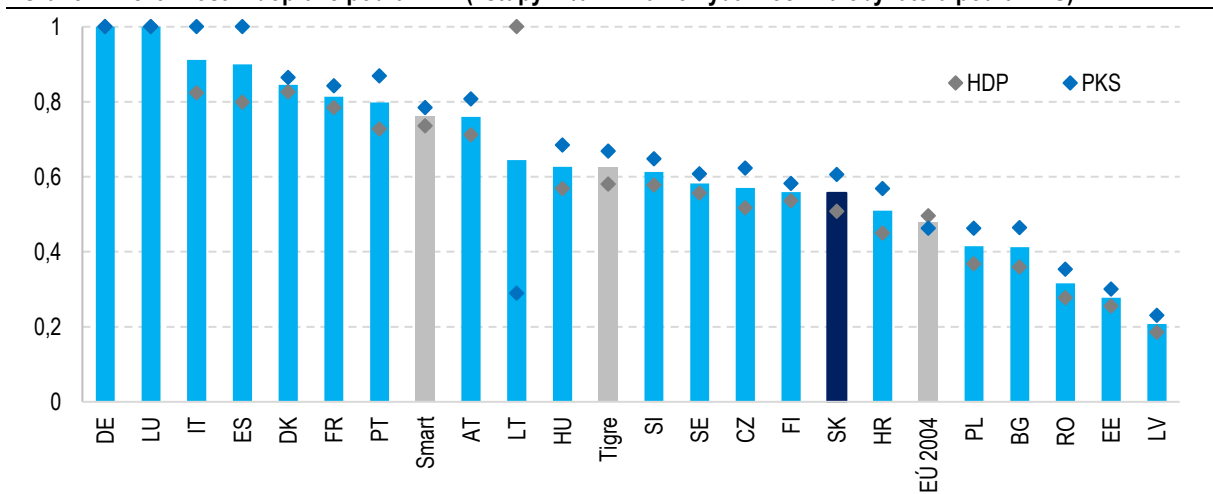


* Údaje o výške výdavkov sú dostupné len pre celkovú dopravu a nie je možné ich rozdeliť medzi cestnú, železničnú či iné druhy. Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

** NL a LU sú outliery na úrovni výsledkov približne 2,5.

Efektívnosť v doprave podľa DEA je nižšia ako efektívnosť väčšiny krajín EÚ, vyššiu efektívnosť majú Smart krajiny aj Tigre. Podľa modelu DEA (Box 5) sú úspešnými krajinami napríklad Nemecko, Taliansko a Dánsko, ktoré pri relatívne nižších výdavkoch dosahujú porovnateľné alebo lepšie výsledky.

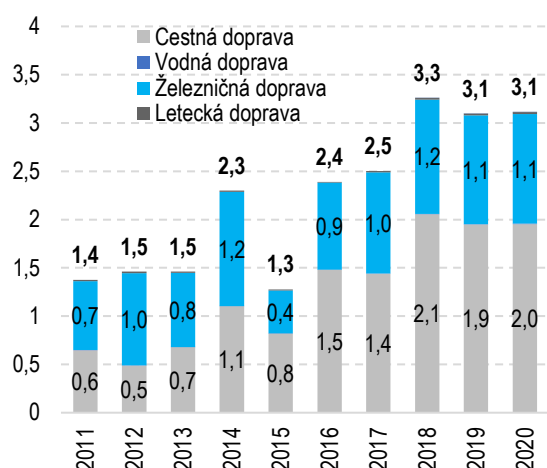
Graf 82: Efektívnosť v doprave podľa DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyvateľa podľa PKS)



Zdroj: Eurostat, IMF, spracovanie ÚHP

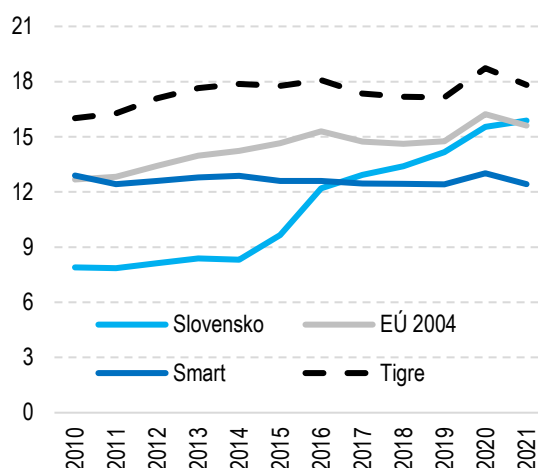
Zvýšené výdavky na investície v doprave sa len pomaly premietajú do vybavenosti a rozsahu infraštruktúry. Nízkou efektívnosťou potvrdzuje aj nízka ekonomická návratnosť investičných projektov. Ekonomická hodnota väčšiny dopravných investičných projektov hodnotených MF SR len tesne prekročila ich náklady, pomer prínosov a nákladov dosiahol v priemere len 1,38. Dôvodom vysokých nákladov a nízkych prínosov sú často predimenzované stavby, ktoré sú projektované na zvládanie oveľa vyššej hustoty dopravy, než aká je očakávaná. Je potrebné zvyšovať efektívnosť investičných projektov v doprave, s cieľom budovania infraštruktúry adekvátneho rozsahu tam, kde to má najväčší prínos. Príkladom môžu byť obchvaty miest, ktoré sú o viac ako polovicu lacnejšie ako diaľnice v plnom profile, ale zároveň môžu prinášať často podobné benefity úspory času. Vysoké benefity môžu priniesť aj relatívne menej nákladné modernizácie súčasných úsekov ciest I. triedy.

Graf 83: Investície v doprave podľa druhu, mld. eur



Zdroj: RIS

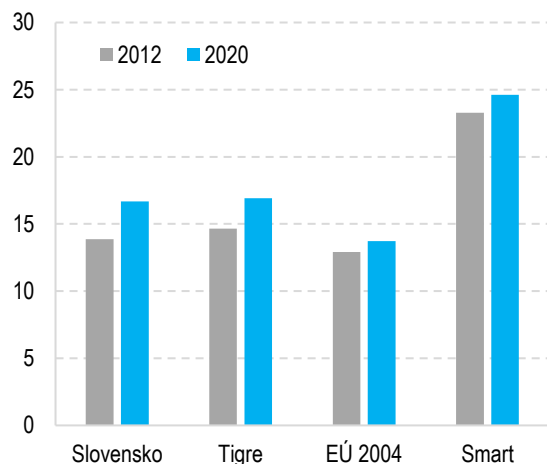
Graf 84: Verejný kapitál – Doprava, % HDP³⁵



Zdroj: IMF, Eurostat, prepočty ÚHP

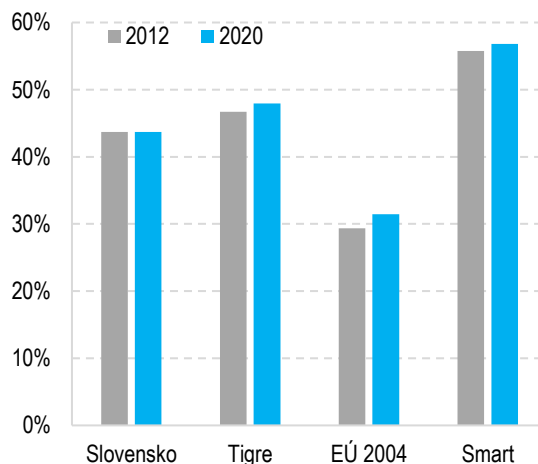
Napriek porovnateľnej výške verejného kapitálu v doprave (v % HDP) dosahuje Slovensko stále menej fyzickej infraštruktúry v porovnaní so Smart krajinami. Výška verejného kapitálu v doprave³⁶ dosahuje približne úrovne EÚ 2004, ktorý sa podarilo dobehnúť najmä vďaka dočerpávaniu veľkých investícií do dopravných projektov z končiacieho programového obdobia európskych fondov v roku 2016. Približne polovica investičných výdavkov v doprave smerovala na výstavbu diaľnic (NDS). V železničnej doprave smerovali výdavky najmä do modernizácie železničných tratí (ŽSR). V sledovanom období sa Slovensku podarilo posunúť hlavne v hustote diaľnic, kde však stále nedosahuje úrovne Smart krajín. V podiele elektrifikovaných železničných tratí nenastal posun.

Graf 85: Hustota diaľnic, km/tis. km²



Zdroj: Eurostat

Graf 86: Elektrifikované trate, v %

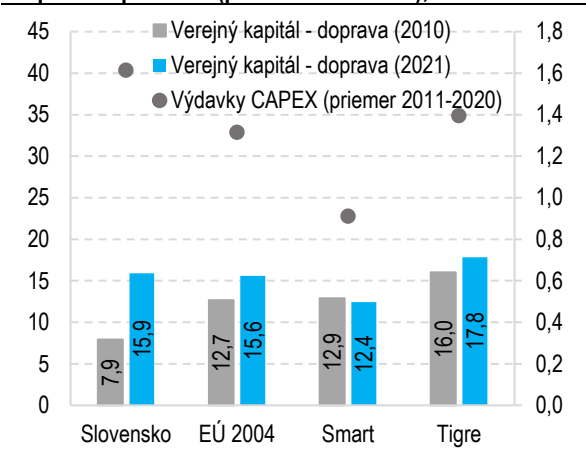


Zdroj: Eurostat

³⁵ Verejný kapitál vypočítaný podľa metodiky IMF vyjadruje hodnotu fyzických aktív/infraštruktúry (napríklad diaľnice, mosty a pod.) ako kumulované diskontované výdavky na investície (tvorbu fixného kapitálu).

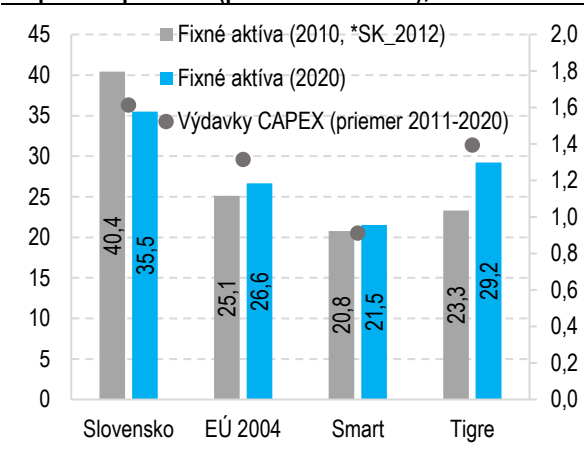
³⁶ Údaje za výšku verejného kapitálu v doprave boli dopočítané na základe [metodiky IMF](#), hodnôt verejného kapitálu za „ekonomickú oblasť“ (IMF) a výdavkov na dopravu podľa Eurostatu. Predpokladom je že približne 70 % výdavkov na „ekonomickú oblasť“ smeruje do dopravy (na základe historických údajov Slovenska).

Graf 87: Verejný kapitál v doprave a výdavky na dopravu – práva os (priemer 2010-2021), % HDP



Zdroj: IMF

Graf 88: Verejný kapitál v doprave a výdavky na dopravu – práva os (priemer 2010-2021), % HDP



* Kategória „ostatné stavby“ zahŕňa najmä stavby, ktoré nie sú budovami a inú infraštruktúru napríklad cesty, kanalizácie, priehrady, ulice a pod.
Zdroj: Eurostat

2.8 Mzdy vo verejnej správe – výdavky aj počty sú porovnateľné, výzvou je ich štruktúra

Slovensko míňa na mzdy vo verejnej správe priemerne 9,3 % HDP ročne. Celkový počet zamestnancov verejnej správy je v súčasnosti približne 435 tisíc. Tretinu³⁷ tvoria zamestnanci škôl, druhou najväčšou skupinou sú zamestnanci samospráv a 11 % tvoria ľudia pracujúci v zdravotníctve. Viac výdavkov na mzdy v % HDP vynakladajú v priemere krajiny EÚ 2004 (10,8 %), Smart krajiny (11,4 %) aj Tigre (10,3 %). Tieto skupiny krajín majú však aj vyšší počet verejných zamestnancov. Pri pohľade na profesie platí Slovensko oproti Smart krajinám nižšiu mzdu sociálnym pracovníkom (sociálna ochrana a staroba), regionálnym a VŠ učiteľom (vzdelávanie) a lekárom a zdravotným sestram (zdravotníctvo). Vyššie výdavky na platy oproti Smart krajinám sú vo verejnom poriadku, doprave, obrane a riadení štátu.

Na Slovensku pracuje vo verejnom sektore v priemere 81,4 zamestnancov na 1 000 obyvateľov, na ich mzdy smeruje priemerne 9,3 % HDP ročne. Počet verejných zamestnancov je možné čiastočne vysvetliť rozsahom služieb, ktoré krajina poskytuje svojim občanom. Mierne nižšia zamestnanosť vo verejnom sektore na Slovensku tak pravdepodobne súvisí aj s nadpriemernou mierou dodávateľského zabezpečenia verejných statkov (napríklad zdravotníctva, dopravy či výstavby). Najviac zamestnancov verejnej správy je v škandinávskych krajinách, ktoré sú súčasťou Smart krajín. Najmenej štátnych zamestnancov má Taliansko, Nemecko a Holandsko. Takáto nerovnomernosť v rámci Smart skupiny ovplyvňuje jej priemer (94,5 zamestnanca na 1 000 obyvateľov). Po vynechaní extrémov je v porovnaní s upravenými *Smart krajinami³⁸ počet slovenských zamestnancov približne rovnaký (*Smart 84,3 vs. SK 81,4 zamestnancov na 1000 obyvateľov).

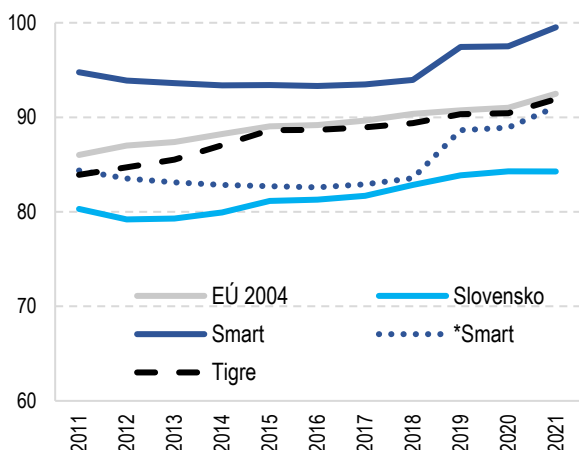
Počet zamestnancov v slovenskom verejnom sektore sa v čase menil len nepatrne, od roku 2011 tento počet narástol z 80,3 na 84,3 zamestnanca na 1 000 obyvateľov, v reálnom vyjadrení ide o približne 27-tisíc zamestnancov. Pre verejný sektor však nemusí ísť o nových zamestnancov, rast počtu je ovplyvnený aj zaradením³⁹ niektorých subjektov do sektora verejnej správy. Rovnako aj ostatné krajiny (Smart, Tigre aj EÚ 2004) od roku 2018 počty verejných zamestnancov mierne zvyšujú.

³⁷ Zahŕňa nielen centrálnu vládu ale aj samosprávy, štátne či samosprávne podniky a fondy sociálneho a zdravotného zabezpečenia.

³⁸ V Smart krajinách sú počty verejných zamestnancov rozdielne. V skupine sú krajiny s najvyšším počtom zamestnancov na 1000 obyvateľov v Európe (Dánsko 143,1 alebo Švédsko 142,4) ale aj najnižším (Nemecko 58,7). V kapitole sa používa skupina krajín *Smart bez Švédska, Dánska a Nemecka.

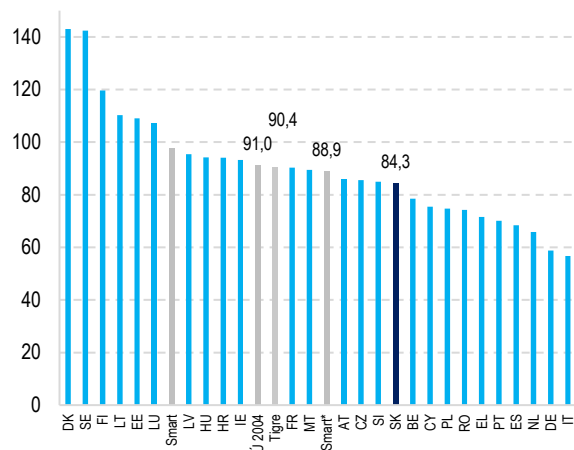
³⁹ Významným nárastom počtu zamestnancov verejnej správy bolo zaradenie Železníc Slovenskej republiky (v roku 2014) a Železničnej spoločnosti Slovensko, a.s. (v roku 2016) do sektora.

Graf 89: Vývoj počtu zamestnancov VS na 1000 obyvateľov (priemer 2011-2020)



*Smart krajiny bez Švédska, Dánska a Nemecka Zdroj: Eurostat

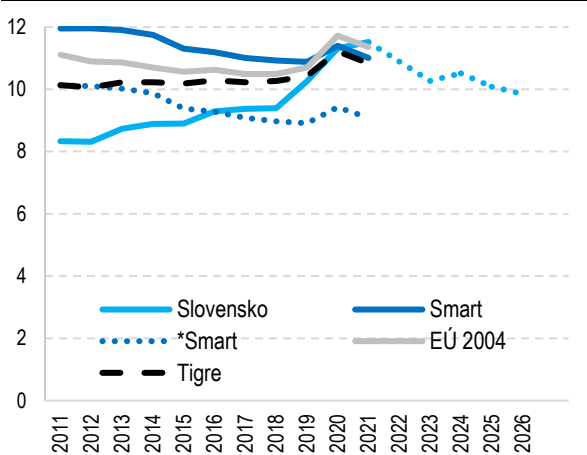
Graf 90: Počet zamestnancov VS na 1000 obyvateľov (2020)



*Smart krajiny bez Švédska, Dánska a Nemecka Zdroj: Eurostat

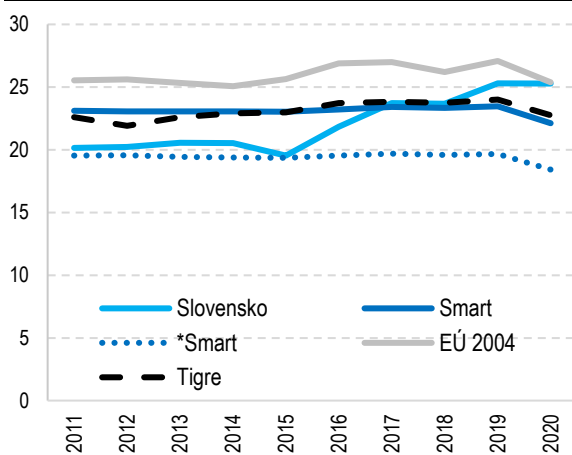
Napriek nižšiemu počtu zamestnancov oproti Smart krajinám vynakladá Slovensko v posledných rokoch na mzdy približne rovnako (SK: 11,3 % vs. Smart: 11,4 % HDP v roku 2020). Slovensko vo výdavkoch na mzdy za desať rokov dobehlo Smart krajiny aj priemer Tigrov. Z pohľadu celkových výdavkov dokonca predbehlo úroveň Smart krajín, toto vyjadrenie však ovplyvňujú ostatné verejné výdavky, prioritné oblasti vlády a celkové rozdelenie verejných výdavkov.

Graf 91: Vývoj kompenzácií zamestnancov sektora VS (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: Eurostat, Government finance statistics

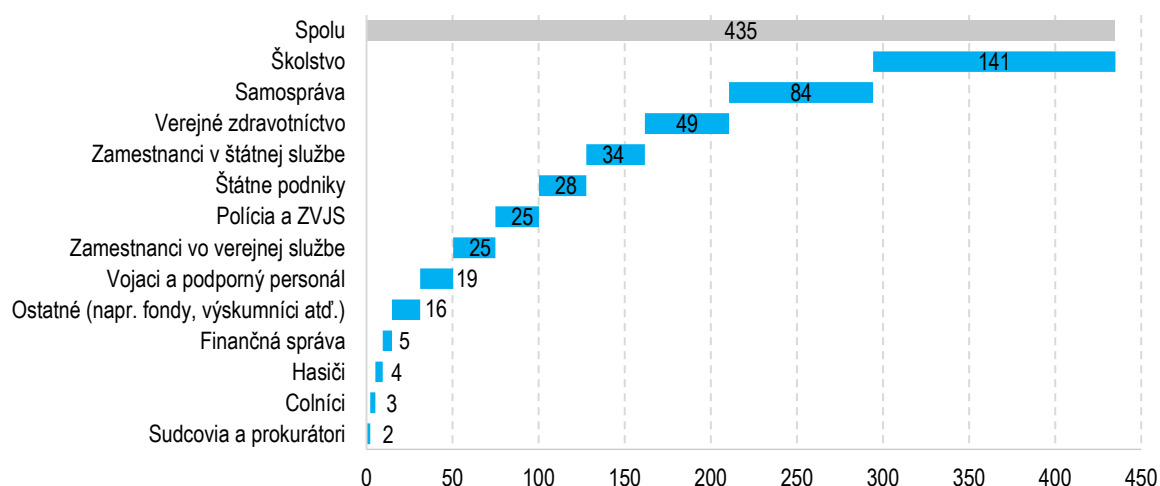
Graf 92: Vývoj kompenzácií zamestnancov sektora VS (priemer 2011-2020), % VV



Zdroj: Eurostat, Národné účty, Demografické štatistiky

Najväčšou profesijnou skupinou vo verejnej správe sú pedagogickí a nepedagogickí zamestnanci školstva, ktorí tvoria tretinu všetkých zamestnancov (141 tis.) Zamestnanci zdravotníckych zariadení tvoria 11 % (49 tisíc) a 19 % tvoria ostatní zamestnanci samospráv (bez školstva a zdravotníctva, 84 tisíc zamestnancov).

Graf 93: Počet zamestnancov verejnej správy (2022), v tis. zamestnancov

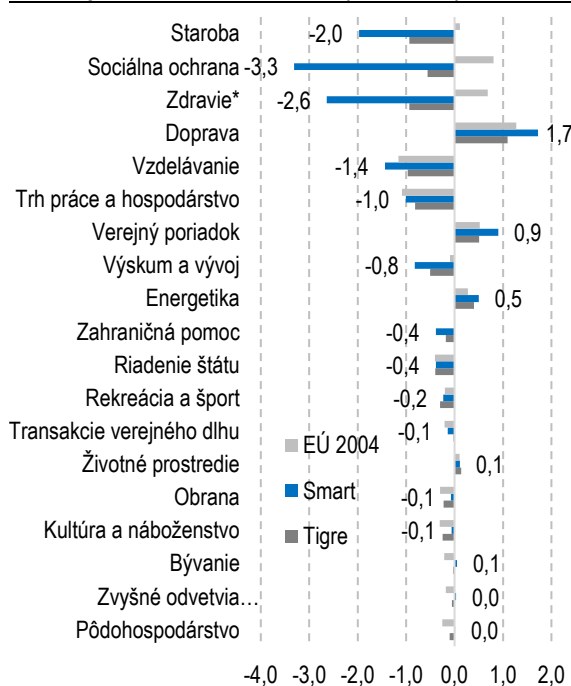


Pozn.: Počet zamestnancov vo verejnej službe bez podporného personálu pre armádu a kultúrnych pracovníkov.

Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Vyššie výdavky na kompenzácie zamestnancov oproti Smart krajinám Slovensko vynakladá vo verejnom poriadku, doprave a riadení štátu. Tieto tri oblasti sú zároveň jediné, v ktorých je pozitívna odchýlka výraznejšia. Naopak, nižšie výdavky na mzdy zamestnancov sú v zdravotníctve, sociálnom zabezpečení a vzdelávaní. Vo vzdelávaní Slovensko výrazne zaostáva nielen za Smart krajinami, ale aj za krajinami EÚ 2004.

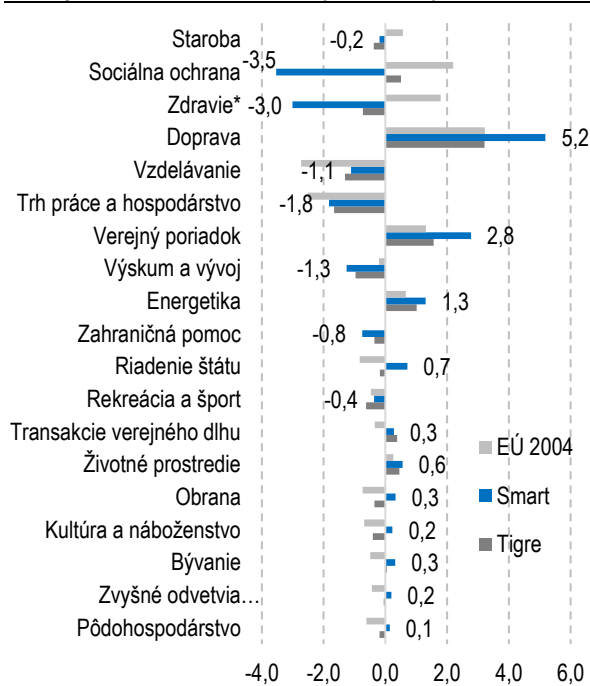
Graf 94: Odchýlky Slovenska od referenčných skupín – kompenzácie zamestnancov (2011-2020), % HDP



* Dáta upravené o rozdiely vo vekovej štruktúre obyvateľstva.

** Výdavky na základný výskum a R&D každej oblasti.

Graf 95: Odchýlky Slovenska od referenčných skupín – kompenzácie zamestnancov (2011-2020), % na mzdách

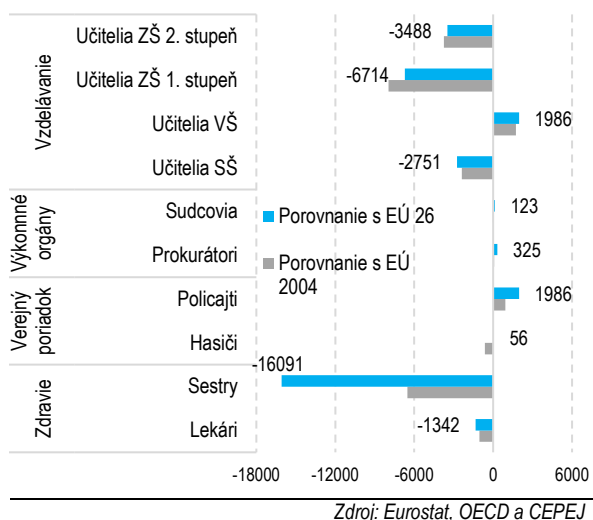


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

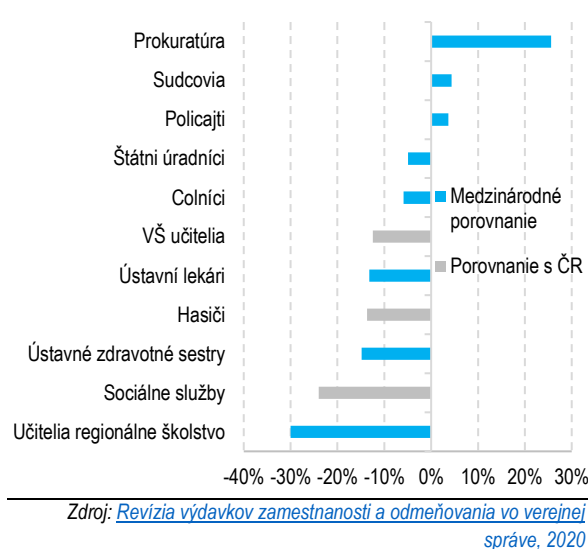
V porovnaní s priemerom EÚ má Slovensko na počet obyvateľov menej zdravotných sestier, učiteľov na základných školách a lekárov. Naopak viac je najmä vysokoškolských učiteľov a policajtov. Slovensko má aj mierne väčší počet hasičov, EÚ krajiny majú však väčší počet hasičov pracujúcich na čiastočný úväzok

a dobrovoľných hasičov, ktorí do porovnania⁴⁰ neboli zarátaní. Porovnanie nezahŕňa pracovníkov sociálnych služieb, zamestnancov v štátnej službe a vojakov, ktorí spolu tvoria približne 80-tisíc zamestnancov. Pri sociálnych službách absentuje spoľahlivé medzinárodné porovnanie, starnutie populácie však bude vytvárať tlak na zvýšenie zamestnanosti v tejto oblasti.

Graf 96: Rámcové porovnanie zamestnanosti po profesiách s krajinami EÚ 26 a EÚ 2004 (2019,2020)



Graf 97: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016), % rozdiely



Rámcové medzinárodné porovnanie priemerných miezd ukazuje, že výrazne viac zarábajú prokurátori⁴¹, mierne viac sudcovia a policajti. Naopak mzdy učiteľov zaostávajú. Pri porovnaní s ČR výrazne zaostávajú aj pracovníci v sociálnych službách. Z početných skupín verejných zamestnancov porovnanie nezahŕňa vojakov a heterogénne skupiny (napríklad nepedagogickí zamestnanci v školstve alebo zamestnanci samospráv).

2.9 Kapitálové investície – nízke a smerujú najmä do dopravy

Celkovo sa v slovenskej ekonomike investuje menej ako v referenčných krajinách, najmä kvôli nižším investíciám firiem, ale aj nižším investíciám verejnej správy. Verejný sektor investuje v pomere k ostatným krajinám viac do dopravy a verejného poriadku. Menej investícií smeruje do výskumu a vývoja a vzdelávania.

Slovensko patrí medzi menej efektívne krajiny pri premietaní výšky výdavkov do rozsahu a kvality infraštruktúry. Nízkou efektívnosťou potvrdzuje aj ekonomická hodnota nových investičných projektov, kde priemerný pomer prínosov a nákladov dosahuje len 1,5. Pritom vo Veľkej Británii sa za minimálny štandard považuje pomer väčší ako 2. Popri zvyšovaní investičných výdavkov je potrebné najmä zvyšovať efektívnosť investícií realizáciou dobre pripravených a vysoko návratných projektov a zároveň zlepšovať proces prípravy investícií (dlhodobé plánovanie).

Výška investícií do hmotných aktív (tvorba fixného kapitálu) zohráva dôležitú úlohu pri podpore budúceho hospodárskeho rastu tým, že vytvára základ na zvýšenie produktivity a produkcie. Investície (napríklad do infraštruktúry, strojového vybavenia a pod.) sú s ohľadom na stupeň rozvinutosti krajiny jedným z najvýraznejších ukazovateľov budúcich vyhládok hospodárskeho rastu krajiny v strednodobom horizonte. V najviac rozvinutých krajinách naberajú na dôležitosť investície do výskumu a vývoja. Príklady hospodárskeho rozvoja krajín ukazujú, že úspešnosť modernizačných opatrení a štrukturálnej transformácie ekonomiky je do značnej miery podmienená úrovňou investícií do fixného kapitálu (Briukhovetska, 2012). Zvýšené investície

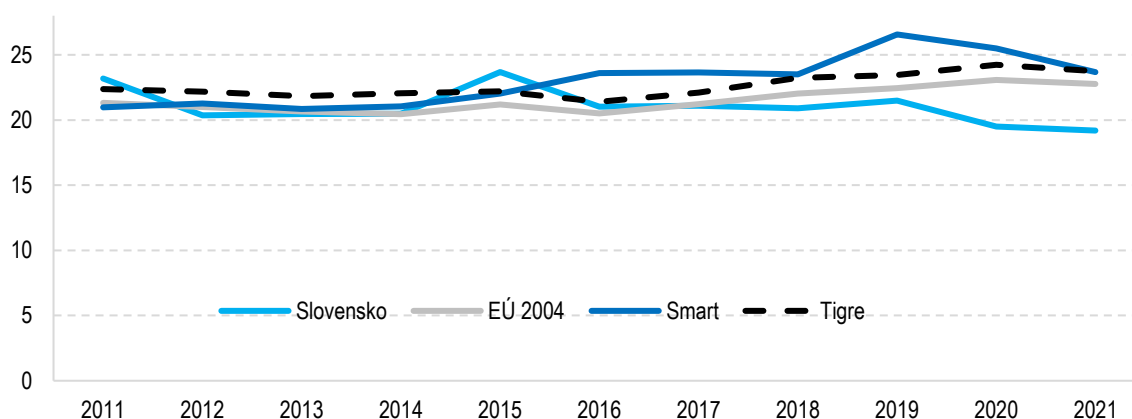
⁴⁰ Porovnanie s inými krajinami EÚ je rámcové, zahŕňa údaje rozdielnych systémov z rozdielnych zdrojov dát, zachytáva však hlavné trendy. Počet hasičov pochádza z [CTIF \(Center for Fire Statistics\) 2022](#).

⁴¹ Na Slovensku majú prokurátori rovnaké platové podmienky ako sudcovia, v krajinách EÚ zarobia v priemere o 20 % menej.

do fyzických aktív môžu viesť k vyššej produktivite a efektívnosti, čo následne vedie k zvyšovaniu ekonomickej úrovne krajín (zvýšenie produkcie tovarov, nové pracovné miesta, rozvoj nových sektorov v hospodárstve, zvýšenie inovácií a konkurencie).

Celkové investície na Slovensku (19 mld. eur v 2021) tvoria v posledných rokoch menší podiel na HDP ako je priemer krajín s najvyššou kvalitou života (rozdiel približne 4 % HDP, resp. 3,9 mld. eur). Rozdiely sa začali prejavovať najmä po roku 2016, kedy sa vo vyspelých krajinách začal podiel investícií zvyšovať, zatiaľ čo Slovensko si udržiavalo stály podiel. Po roku 2019 začali investície na Slovensku dokonca klesať, čo bolo spôsobené najmä pandemiou ochorenia COVID-19. Ostatné krajiny však aj napriek pandémie udržali alebo mierne zvýšili najmä podiel súkromných investícií na HDP. Skokový nárast v roku 2015 bol spôsobený najmä čerpaním eurofondov a končiacim programovým obdobím.

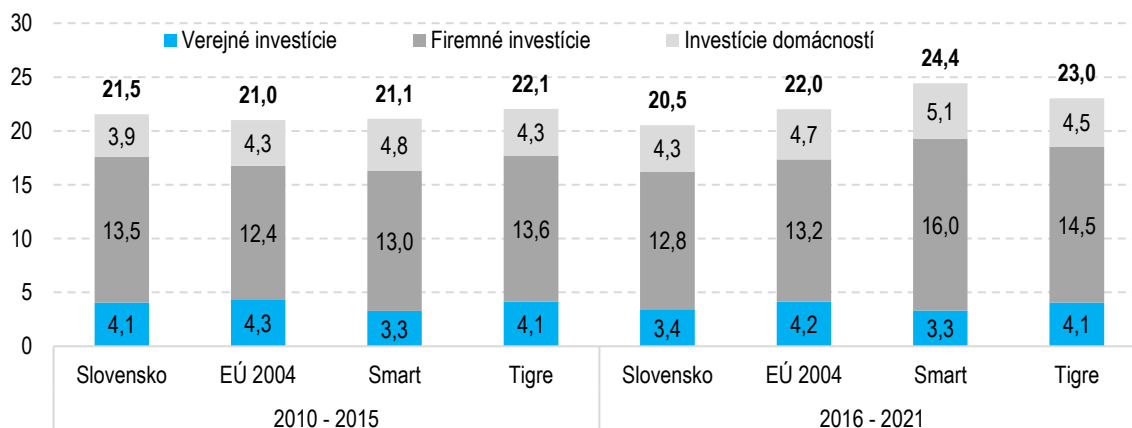
Graf 98: Celkové investície v ekonomike ako podiel na HDP



Zdroj: Eurostat

Slovensko od roku 2016 mierne zaostáva najmä vo výške súkromných investícií. Tvorba kapitálu vlády a podnikov sa môže vzájomne dopĺňať pri podpore dlhodobého hospodárskeho rastu a rozvoja. Pomer súkromných a verejných investícií sa môže s ohľadom na ekonomický cyklus meniť, súkromné investície majú väčšinou procyklický charakter. Verejné investície v porovnaní so súkromnými často nie sú tak citlivé na ekonomický cyklus, resp. sú využívané aj ako proticyklický nástroj na podporu ekonomiky, niekedy však ich zníženie môže byť prvou možnosťou pri potrebe znížovania celkových vládnych výdavkov.

Graf 99: Priemerné celkové investície v ekonomike, % HDP

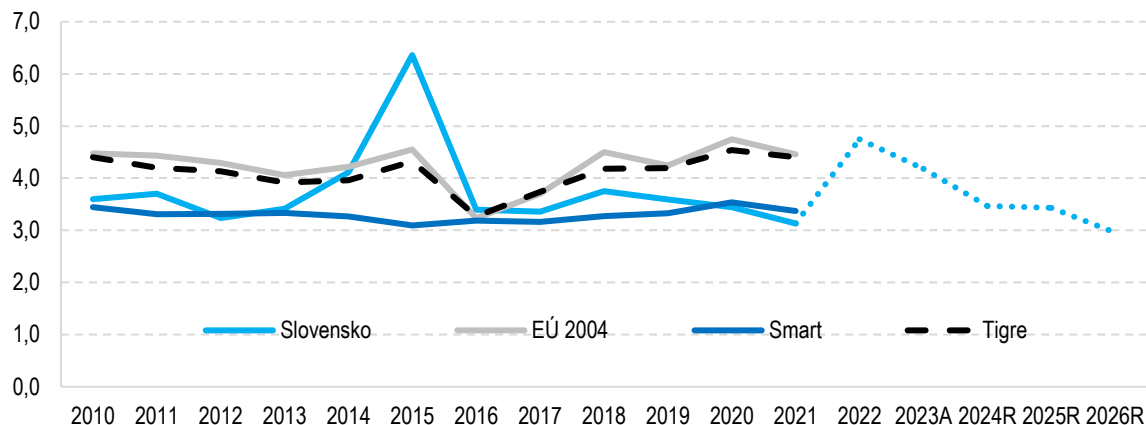


Zdroj: Eurostat

Slovenská verejná správa investuje 3,8 % HDP ročne, čo je o 0,4 % HDP menej ako podobné krajiny aj najviac sa zlepšujúce krajiny. Rozpočet na roky 2023 – 2025 počíta so skokovým navýšením na 5 – 8 mld. eur najmä kvôli Plánu obnovy a odolnosti a fondom EÚ. Najväčší rozdiel je oproti vyspelým krajinám. Slovensko

v posledných rokoch čoraz viac vo výške investícií zaostávalo aj za porovnateľnými krajinami, ale aj tými najviac sa zlepšujúcimi. Problémom však môže byť, rovnako ako v posledných rokoch, čerpanie rozpočtu.

Graf 100: Tvorba hrubého fixného kapitálu verejnej správy (verejné investície), % HDP



Pozn.: Gross fixed capital formation.

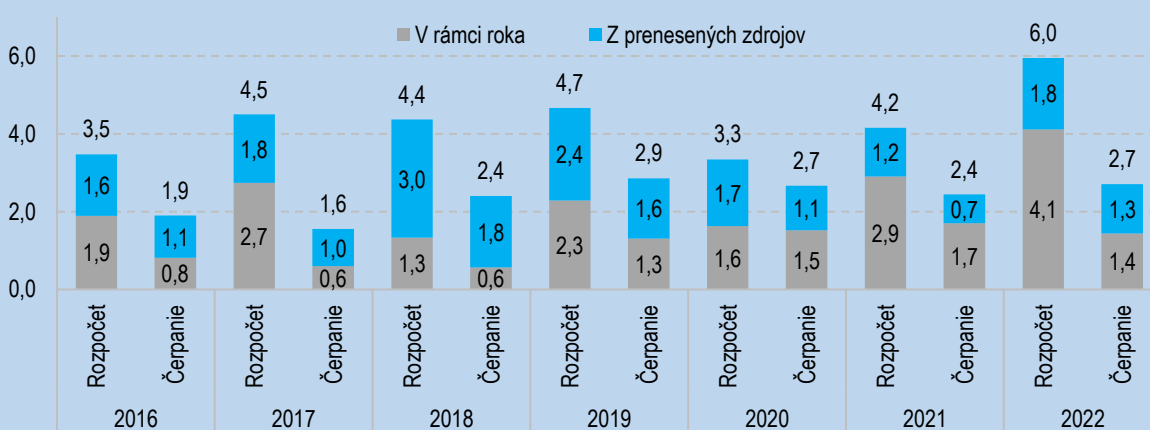
Zdroj: Eurostat, RVS 2023 - 2025

Box 9: Úspešnosť čerpania investícií a zdroje investícií

Priemerne sa v rokoch 2018 až 2022 čerpano len približne 56 % z investičných výdavkov narozpočtovaných v danom roku. Na Slovensku pretrváva problém s čerpaním kapitálových výdavkov, čo sa prejavuje ich presunom do ďalších rokov. K presunom dochádza najmä na úrovni štátnej správy (ministerstvá a ústredné orgány), ktoré každoročne nevyčerpajú skoro 2 mld. eur⁴².

Na zefektívnenie čerpania je nutné zlepšiť ako fázu prípravy, tak aj fázu obstarávania a realizácie projektov. Vo fáze plánovania a prípravy sú nevyhnuté kvalitné investičné plány naviazané na prípravu rozpočtu a spriorizované návratné projekty. Pri fáze obstarávania a realizácie sú jedným z problémov zle pripravené podklady do verejného obstarávania alebo nutné zmeny technického riešenia, čo vedie k posunom termínov a nedodržiavaniu harmonogramu prác.

Graf 101: Rozpočet a čerpanie kapitálových výdavkov štátnej správy zo všetkých zdrojov, mld. eur



Zdroj: RIS, MF SR (spracovanie ÚHP)

Od roku 2022 majú všetky ministerstvá s priemernými ročnými investíciami nad 20 mil. eur zverejnenú metodicu určenia priorit a investičný plán na minimálne najbližších 5 rokov. Cieľom je dlhodobejšie plánovanie budúcich

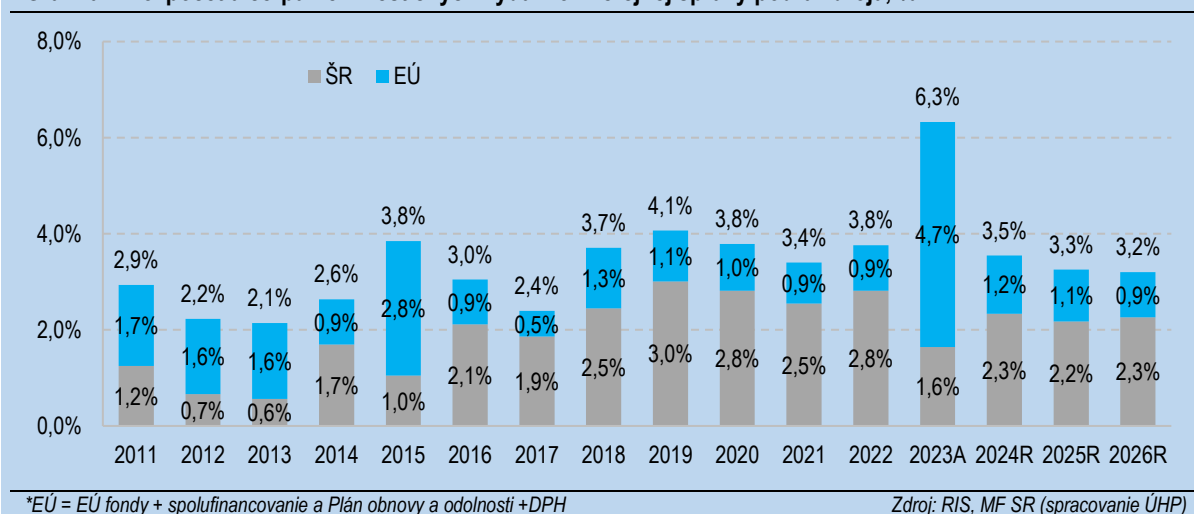
⁴² Vysoký rozdiel v rozpočte a čerpaní v roku 2022 bol špecifický najmä pre skokové zdraženie materiálov na trhu, dôsledkom čoho boli rušené alebo prehodnocované zmluvy na investičné projekty.

investícií a s tým spojené zefektívnenie investičného procesu a zlepšenie čerpania. Investičné plány v niektorých prípadoch ešte stále nezodpovedajú reálnemu čerpaniu rozpočtu v priebehu roka.

V najbližších rokoch aj vďaka Plánu obnovy a odolnosti nebude mať Slovenský verejný sektor k dispozícii výrazne menej financií na investície z EÚ zdrojov (ani ako podiel HDP). Investície však budú čoraz viac smerovať do iných oblastí ako doposiaľ: z dopravy (napríklad výstavba diaľnic) a informatizácie smerom na energetiku, zelenú ekonomiku (dekarbonizácia), zdravotníctvo a pod. V súčasnosti prebiehajú diskusie na úrovni únie o ďalšom nastavení eurofondov a teda zatiaľ nie je jasné, aké pravidlá a alokácia bude aplikovaná v ďalších programových obdobiach (od 2028).

Tieto prostriedky by však nemali nahrádzať verejné investície z národných zdrojov, ale mali by prispieť k dodatočným investíciám zameraným na zníženie zaostávania krajiny v najproblematickejších oblastiach. Dlhodobý vývoj vo verejných investíciách naznačuje trend vytesňovania domácich zdrojov eurofondmi, čo vedie k ich nižšiemu príspevku ku konvergencii ekonomiky (Labaj, 2023).

Graf 102: Rozpočet a čerpanie investičných výdavkov verejnej správy podľa zdroja, % HDP

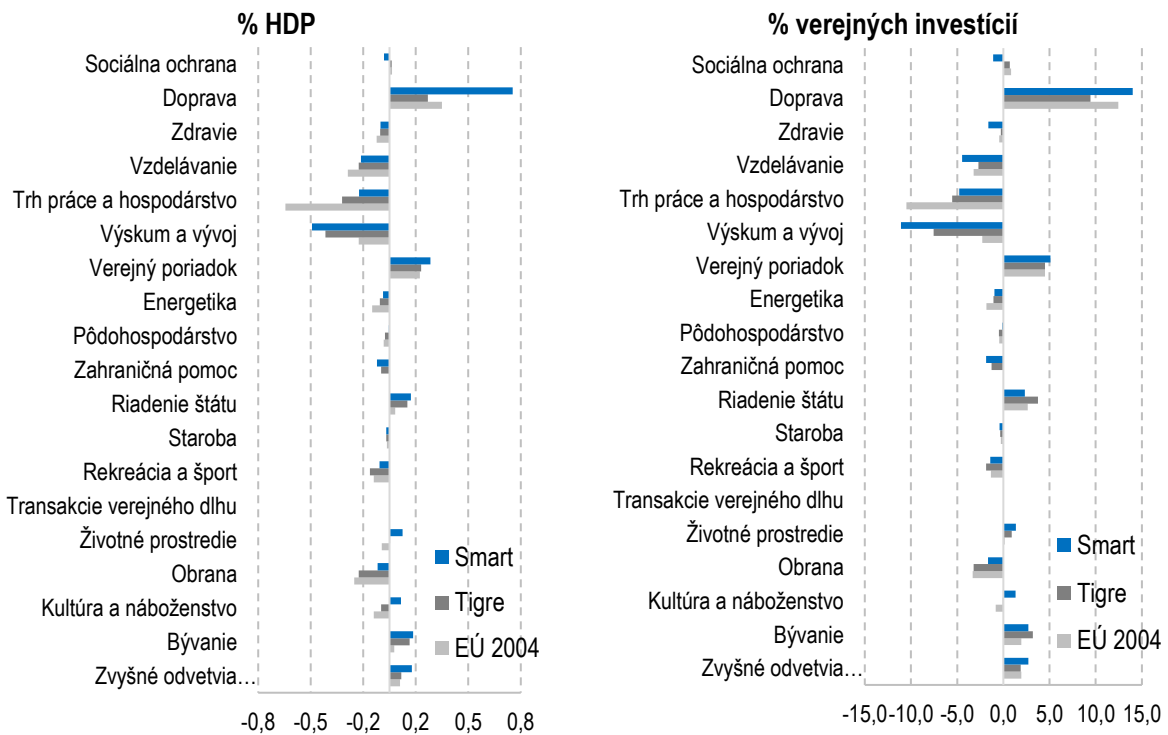


Slovenský verejný sektor investuje⁴³ v pomere k ostatným krajinám viac do dopravy a verejného poriadku. Menej investícií smeruje do výskumu a vývoja, vzdelávania a čiastočne aj do oblasti trhu práce a hospodárstva. V rámci vzdelávania je v kapitálových výdavkoch podfinancované najmä predprimárne, primárne a sekundárne vzdelávanie.

Kapitálové výdavky na dopravu tvorí najmä cestná doprava (0,8 mld. eur ročne), z toho 0,5 mld. eur investuje NDS a 0,1 mld. eur SSC. Na investície v železničnej doprave ide, cez ŽSR, približne 0,2 mld. eur ročne. Investičné výdavky v kategórii verejný poriadok tvorili najmä nákup lietadiel vládnej letky, informačné systémy, policajné a hasičské vozidlá a technika. Do investícií v kategórii výkonné a zákonodarné inštitúcie patria najmä výdavky MF SR a Finančnej správy SR (informačné systémy, nákup techniky a rekonštrukcie budov).

⁴³ Pri porovnaní výdavkov sú nad rámec priamych investičných výdavkov verejnej správy brané do úvahy aj kapitálové transfery. Tie však nespôsobujú významný rozdiel v hodnote odchýlok. Rozdielom sú najmä kapitálové transfery v oblasti trhu práce a hospodárstva, ktoré sú na Slovensku v porovnaní so zahraničím nízke.

Graf 103: Odchýlky slovenských kapitálových výdavkov (priemer 2011 – 2020)

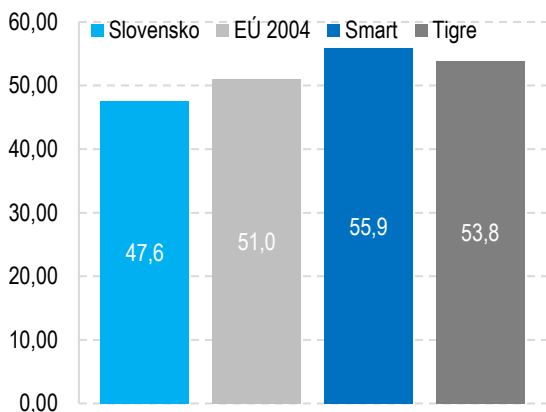


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Verejný kapitál

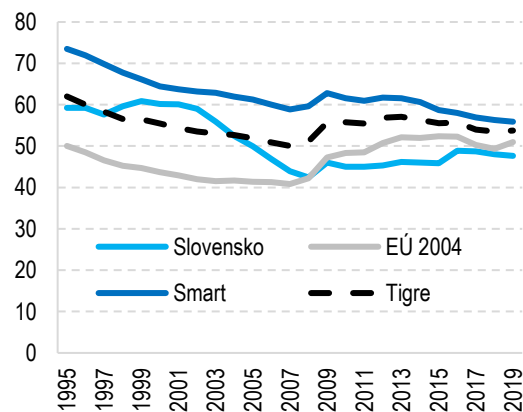
Pri porovnávaní výšky investičných výdavkov jednotlivých krajín je nutné zohľadniť rozdielny stav infraštruktúry respektíve verejného kapitálu⁴⁴ v jednotlivých krajinách. Da sa očakávať, že ekonomicky vyspelé krajiny už majú vybudovanú dostatočnú sieť takejto infraštruktúry oproti menej rozvinutým krajinám, a tak už nemusia vynakladať toľko verejných zdrojov na jej budovanie. Preto je pri hodnotení výšky a rozdelenia investičného rozpočtu potrebné sa pozrieť aj na výšku verejného kapitálu v jednotlivých krajinách.

Graf 104: Hodnota verejného kapitálu (2019), % HDP



Zdroj: IMF, Investment and Capital Stock Dataset

Graf 105: Vývoj hodnoty verejného kapitálu, % HDP



* Údaje za SVK dostupné len od 1995.

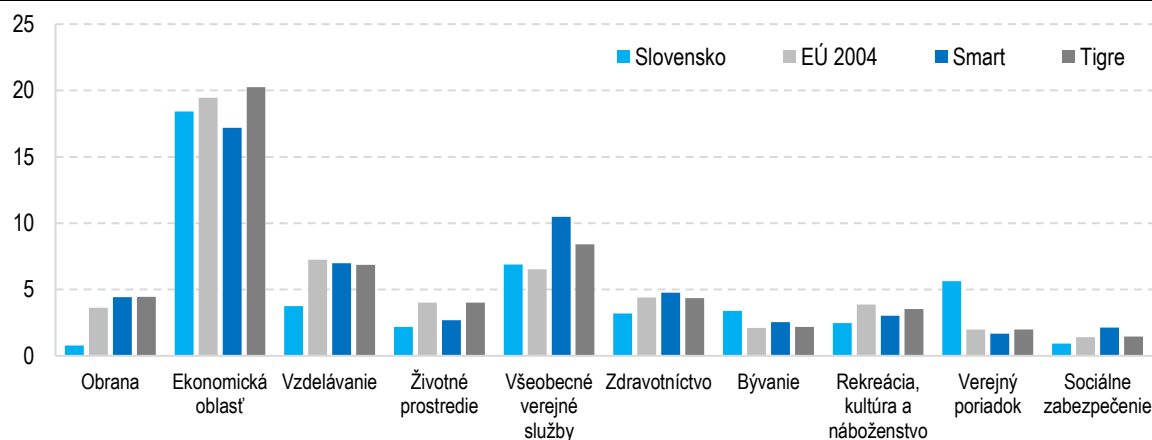
Zdroj: IMF, Investment and Capital Stock Dataset

Hodnota verejného kapitálu na Slovensku (47,6 % HDP, približne 45 mld. eur) je nižšia ako v iných krajinách - priemer EÚ 2004 je 51 % HDP, priemer Smart krajín 55,9 % HDP. Rozdelenie podľa oblastí čiastočne reflektuje zistenia z porovnania investičných výdavkov krajín EÚ. Nižšie ako priemerné hodnoty dosahuje Slovensko

⁴⁴ Verejný kapitál je tvorený hodnotou fyzických aktív vrátane ekonomickej infraštruktúry (cesty, letiská, elektrické siete atď.) a sociálnej infraštruktúry (verejnú školy, nemocnice, väznice atď.).

vo vzdelávaní, zdravotníctve, obrane a verejných službách. Naopak, vyššie hodnoty kapitálu (majetku) dosahuje vo verejnom poriadku. Ekonomická oblasť (pozostáva hlavne z dopravnej infraštruktúry) dosiahla v posledných rokoch úroveň porovnateľnú s inými krajinami. Najväčší vplyv na to mali zvýšené investičné výdavky v roku 2015.

Graf 106: Výška verejného kapitálu podľa oblastí COFOG (2019), % HDP



* Rozdelenie podľa COFOG nie je dostupné pre Maltu, Chorvátsko, Cyprus a Bulharsko. Údaje pre Maďarsko v „Bývanie“ majú záporné hodnoty a preto nie sú použité v danej kategórii.

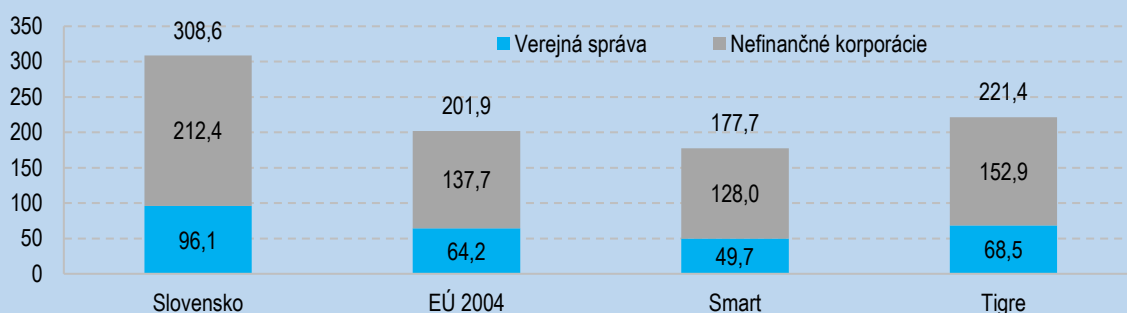
Zdroj: IMF, Investment and Capital Stock Dataset

Box 10: Nie je jasné koľko „majetku“ má Slovensko - rôzne metodiky, rôzne výsledky

Údaje o hodnote kapitálových aktív štátu sa rôznia podľa zdroja resp. metodiky výpočtu. Podľa metodiky IMF, ktorá zohľadňuje len kumulované diskontované výdavky na tvorbu fixného kapitálu, má Slovensko nižšiu hodnotu verejného kapitálu v porovnaní s priemerom EÚ. Štatistické úrady jednotlivých krajín tiež sledujú údaje o hodnote celkových fixných aktív. Tie sú počítané podobne ako v metodike IMF cez výdavky na tvorbu fixného kapitálu. Rozdiely sú však v:

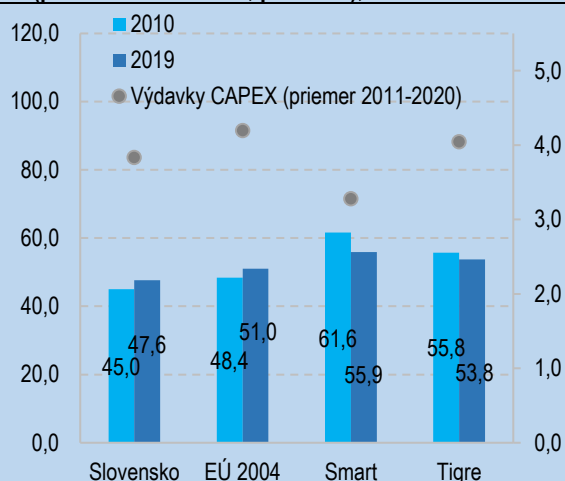
- **miere odpisovania** - štatistický úrad má pre každú kategóriu aktív iné doby životnosti, na rozdiel od IMF, ktorý rozlišuje mieru odpisovania na základe veku krajiny
- **preceňovaní hodnoty aktív** – IMF metodika vychádza len z agregovaných kapitálových výdavkov, kým štatistický úrad vo vybraných prípadoch preceňuje hodnotu aktív podľa metodiky ESA na obnovovacie náklady (náklady na vybudovanie rovnakej kapacity pri súčasných cenách)
- **klasifikácii majetku** – štatistický úrad vo vybraných prípadoch preklasifikováva majetok medzi verejnou správou a korporáciami v zmysle metodiky ESA. Jedná sa najmä o spoločnosti, ktoré sú buď čiastočne alebo úplne vo vlastníctve štátu. Prechod subjektu z jedného sektoru do druhého metodika IMF nedokáže zachytiť, keďže s takouto transakciou nie je spojený žiadny kapitálový výdavok. Ide len o preklasifikovanie sektorového zaradenia majetku.

Keďže výpočet hodnoty fixných aktív je v kompetencii národných štatistických úradov, nie je možné relevantne overiť detailnú metodiku výpočtu a ich porovnateľnosť, avšak istá miera konzistencie je zabezpečená vďaka metodike ESA 2010 a konzultáciám s Eurostatom. Zároveň je potrebné zohľadniť rôznu klasifikáciu jednotlivých aktív v sektore verejnej správy, ktorá sa môže medzi krajinami líšiť (napríklad v Nemecku sú železnice a veľká časť nemocníc klasifikované mimo sektora verejnej správy, v Rakúsku nie je v sektore verejnej správy diaľničná spoločnosť).

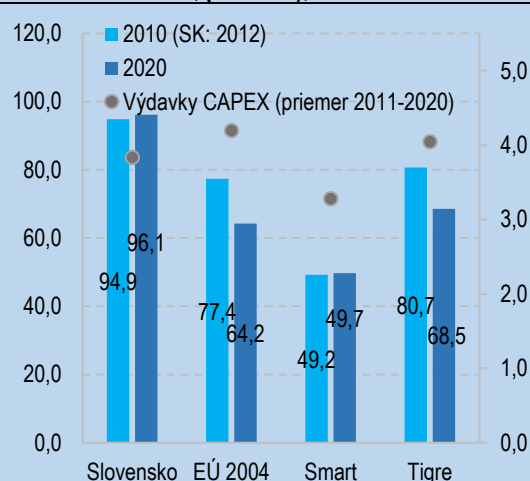
Graf 107: Hodnota fixných aktív verejnej správy a nefinančných korporácií (2020), % HDP

Zdroj: Eurostat

Podľa údajov Eurostatu má Slovensko dvojnásobne vyššie hodnoty verejných aktív ako Smart krajiny, kým pri ostatných porovnávaných skupinách dochádza k rozdielom len približne +15 percentuálnych bodov. Taktiež hodnota aktív nefinančných korporácií sa zdá vysoká oproti ostatným krajinám EÚ. Kvôli jednotnej metodike a porovnateľnosti môže byť pre agregované porovnanie vhodnejšie používať metodiku IMF.

Graf 108: Verejný kapitál (% HDP) a investičné výdavky VS (priemer 2011 – 2020, pravá os), % HDP

Zdroj: IMF, Investment and Capital Stock Dataset

Graf 109: Fixné aktíva VS a investičné výdavky VS (priemer 2011 – 2020, pravá os), % HDP

Zdroj: Eurostat

K výsledkovým ukazovateľom je však v tomto prípade potrebné pristupovať opatrne vzhľadom k viacerým metodologickým obmedzeniam spomenutým vyššie – napríklad rozdielne prístupy k meraniu celkovej výšky kapitálu, rozdielna klasifikácia sektora verejnej správy na Slovensku alebo v iných krajinách (štátne dopravné spoločnosti, zdravotnícke zariadenia a pod.) a tiež výber jednotlivých indikátorov. Indikátory boli zvolené tak, aby pokrývali relatívne širokú škálu služieb, ktoré poskytuje štát občanom. Zároveň ich rozsah alebo kvalita z veľkej miery závisia od vybudovanej infraštruktúry, resp. investícií. Podobné indikátory využíva, pri analýze efektívnosti verejných investícií aj Medzinárodný menový fond (IMF, napríklad čistá produkcia elektrickej energie).

Efektívnosť verejného kapitálu

Výška verejného kapitálu by mala priamo ovplyvňovať rozsah a kvalitu poskytovanej infraštruktúry, resp. služieb pre občanov. Očakáva sa, že verejný kapitál zvýši blahobyt a vyhladky dlhodobého rastu. Efektívnosť verejných investícií (verejného kapitálu) je schopnosť zlepšiť objem a kvalitu infraštruktúry (výsledkové ukazovatele) pre danú úroveň výdavkov. Napríklad, ak dve inak podobné krajiny minú na cesty rovnako, krajina, ktorá má viac kilometrov spevnených ciest, je efektívnejšia. Takýto prístup však nevyhodnocuje efektívnosť využívania infraštruktúry (napríklad koľko áut jazdí po danej ceste), ktorá je pri efektívnosti investícií do infraštruktúry zásadná. Vyhodnotenie celkovej efektívnosti sa realizuje pri návrhu jednotlivých investícií.

Tabuľka 17: Porovnanie jednotlivých indikátorov medzi skupinami vybraných krajín (2020)

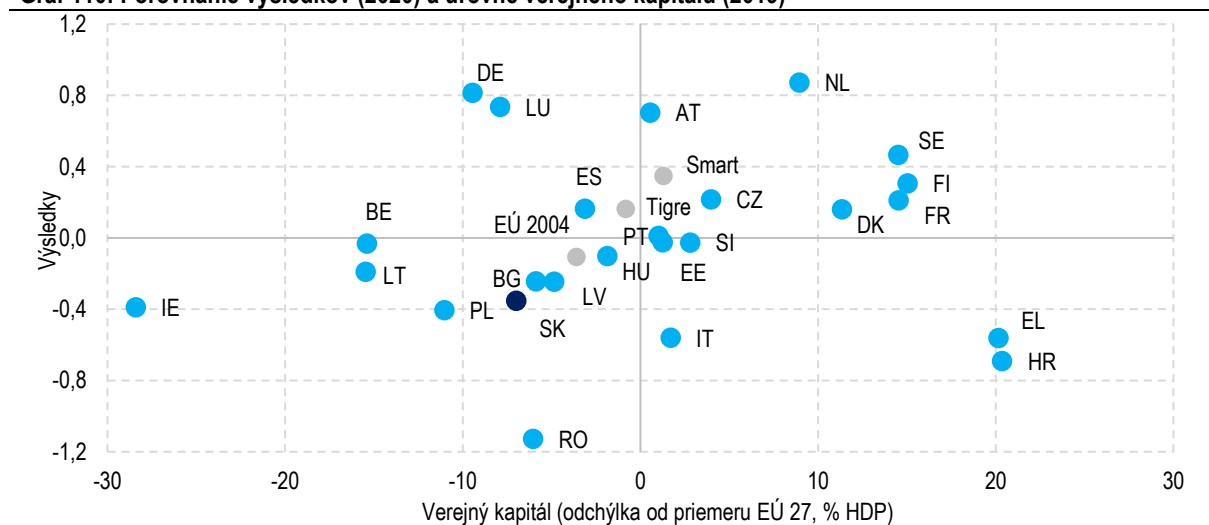
Oblasť	Ukazovateľ	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Energetika	Čistá produkcia elektrickej energie na 1000 obyv. (GWh/1 000 obyv.)	4,8	6,5	8,3	4,4
Zdravotníctvo	Počet nemocničných lôžok na 1 000 obyv.	5,7	5,4	4,4	5,2
Verejné služby	Podiel obyvateľov napojených na mestské a iné čistiarne odpadových vôd (%)	69,3	80,6	89,7	80,7
Doprava	Dĺžka diaľnic v pomere ku rozlohe štátu	16,7	16,9	24,6	13,7

Zdroj: Eurostat, OECD
Tabuľka 18: Kompozitné indikátory za verejné investície, normalizované odchýlky od priemeru EÚ

Ukazovateľ	Slovensko	Tigre	Smart	EÚ 2004
Čistá produkcia elektrickej energie na 1000 obyv. (GWh/1000 obyv.)	-0,30	0,29	0,92	-0,44
Počet nemocničných lôžok na 1000 obyv.	0,49	0,24	-0,27	0,23
Podiel obyvateľov napojených na mestské a iné čistiarne odpadových vôd (%)	-0,94	0,30	0,48	-0,03
Hustota diaľnic (km/tis. km ²)	-0,21	-0,20	0,09	-0,47
Verejné investície	-0,24	0,16	0,30	-0,18

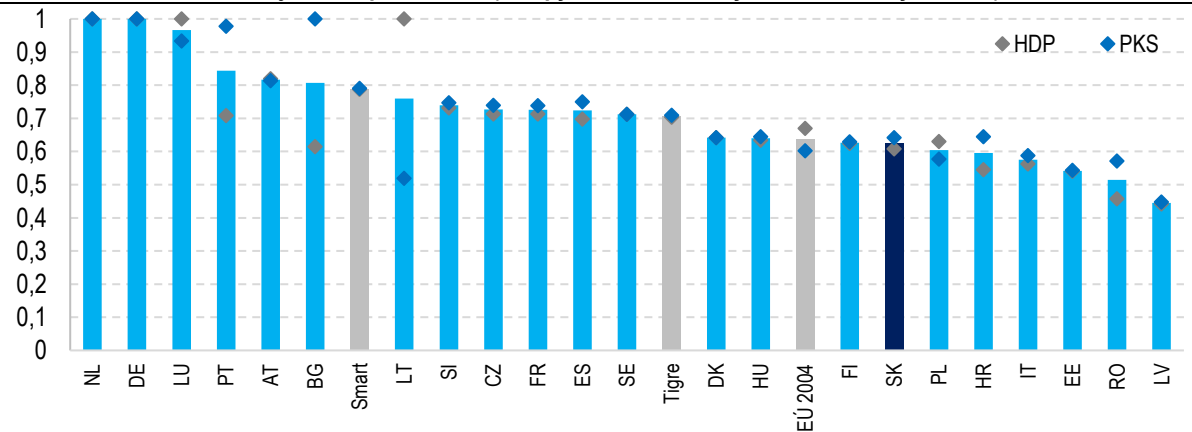
Zdroj: Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

V sledovaných výsledkových ukazovateľoch je Slovensko medzi horšími v EÚ (Graf 110). Podpriemerné výsledky vykazujú najmä krajiny bývalého východného bloku s výnimkou Česka, avšak aj viaceré vyspelé krajiny. Postavenie Slovenska znižuje najmä nízky prístup k čističkám odpadových vôd, ale aj dĺžka diaľnic. Zlý príkladom môže byť Grécko (EL), ktoré napriek vysokým hodnotám verejného kapitálu dosahuje podpriemerné výsledky v sledovaných indikátoroch úrovne verejnej infraštruktúry.

Graf 110: Porovnanie výsledkov (2020) a úrovne verejného kapitálu (2019)

Zdroj: IMF, Investment and Capital Stock Dataset, Eurostat

Slovensko patrí medzi menej efektívne krajiny pri premietaní výšky výdavkov do rozsahu a kvality infraštruktúry. Efektívnosť verejných investícií resp. úrovne verejného kapitálu krajiny porovnáva pomer kvality infraštruktúry (výstup) pre akúkoľvek danú úroveň kumulatívnych výdavkov alebo kapitálu (vstupy). Ako vstup je použitá výška verejného kapitálu na obyvateľa resp. HDP (podľa IMF) a výstupom je kompozitný indikátor tvorený z jednotlivých indikátorov sledujúcich stav infraštruktúry vyššie.

Graf 111: Efektívnosť verejného kapitálu, DEA (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. - PKS)

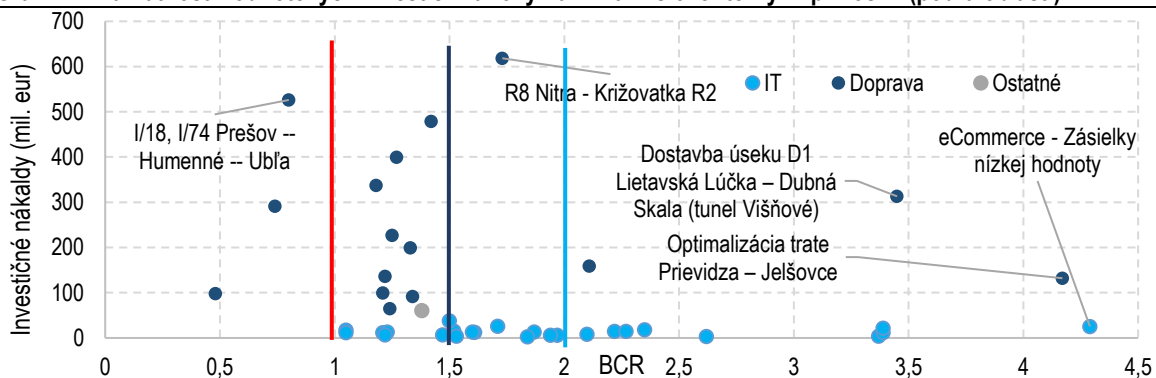


Zdroj: Eurostat, IMF, spracovanie ÚHP

Nízkú efektívnosť verejného kapitálu potvrdzuje aj nízka ekonomická návratnosť investičných projektov.

Ekonomická hodnota väčšiny investičných projektov hodnotených MF SR len tesne prekročila ich náklady. Vyjadruje to pomer prínosov a nákladov projektu (BCR), ktorý na Slovensku dosahuje priemerne 1,5 (1,38 pre dopravné projekty, 2,6 pre IT a iba 1,1 pre ostatné projekty). Vo Veľkej Británii sa za minimálny štandard považuje pomer väčší ako 2 v závislosti od typu projektu. Na Slovensku túto úroveň dosiahlo len približne 30 % investičných projektov hodnotených MF SR.

Graf 112: Návratnosť hodnotených investícií za roky 2017-2021 s overiteľnými prínosmi (podľa oblastí)



* Projekty s overiteľnými prínosmi podľa hodnotenie MF SR.

Zdroj: ÚHP podľa hodnotených štúdií uskutočniteľnosti

Dlhodobé podfinancovanie niektorých oblastí spolu s nevhodnou prioritizáciou viedlo k akumulácii investičného dlhu⁴⁵, ktorý je v súčasnosti odhadovaný na viac ako 46 mld. eur. Najväčší investičný dlh má Slovensko pri revitalizácii železničných tratí (12,1 miliardy eur), dobudovaní diaľnic s medzinárodným záväzkom, ktoré nadväzujú na medzinárodné koridory (8,1 miliardy eur) a obnove štátnych budov (6,8 miliardy eur). Dlhodobé podfinancovanie údržby ciest I. triedy a mostov však môže mať akútnejšie následky na kvalitu služieb pre občanov. Na základe podkladov a expertného odhadu Investičnej autority (ÚHP) bolo vybraných 13 oblastí, kde je odhadovaný vysoký investičný dlh (investičná medzera). Predpokladá sa, že sú aj iné oblasti, v ktorých prišlo k nahromadeniu investičného dlhu a odhad 46 mld. nemusí predstavovať celkový investičný dlh Slovenska. Odhady investičného dlhu sú stanovené na základe predbežných výpočtov, primárne podľa jednotkových nákladov (Príloha 12).

⁴⁵ Investičný dlh nemá presnú definíciu a existujú rôzne metodiky na jeho výpočet. Zjednodušene však predstavuje vyčíslenie rozdielu medzi investičnými potrebami a súčasným stavom. Pre vyčíslenie investičného dlhu „zdola“ boli stanovené konkrétne ciele a potrebné finančné prostriedky na ich splnenie, napríklad pri železničiach sú to náklady na rekonštrukcie najvyťaženejších traťových úsekov a projekty na základnej sieti TEN-T, ktorých realizácia je nevyhnutná na základe medzinárodných záväzkov do roku 2030.

Tabuľka 19: Zhrnutie odhadu investičného dlhu

Oblasť	Cieľ	Odhad dlhu v mil. eur
Investičný dlh spolu		46 326
Doprava	Revitalizácia tratí so životnosťou do 10 rokov a modernizácia TENT-T koridorov	12 094
	Dobudovanie diaľnic s medzinárodným záväzkom	8 063
	Rekonštrukcia ciest I. triedy do stavu, aby dosiahli základný dopravný štandard	3 175
Obnova štátnych budov	Obnova všetkých štátnych budov v nevyhovujúcom stave	6 775
Komplexná rekonštrukcia štátnych nemocníc	Komplexná modernizácia siete ústavnej zdravotnej starostlivosti	4 661
Kanalizácia a vodovodné potrubia	Dobudovanie kanalizácií a vodovodov	3 063
Obrana	Dosahovať každoročne záväzok 2% na obranu. Suma 3,2 mld. predstavuje len investície.	3 208
Environmentálne záťaž	Odstránenie všetkých potvrdených environmentálnych záťaží	2 186
Národné kultúrne pamiatky	Zrekonštruovanie všetkých NKP vo vlastníctve štátu alebo samospráv, ktorých stav si to vyžaduje	2 583
Školy a škôlky	Zvýšenie kapacít materských a základných škôl, odstránenie dvojzmennej prevádzky základných škôl a debarierizácia stredných škôl.	398
Obmena vozových parkov	Obmena vozidiel štátnej správy po životnosti	120

Zdroj: Prepočty ÚHP

3 Čo by mali byť priority?

Na základe zistení revízia identifikuje prioritné oblasti pre verejné výdavky. Ide o sektory s najviac zaostávajúcimi výsledkami aj výdavkami, v ktorých postupné zvýšenie výdavkov môže viesť k zlepšeniu kvality života obyvateľov.

Priorizácia oblastí by mala viesť k zmene štruktúry výdavkov. Pri rozhodovaní o alokácii zdrojov by mali byť tieto uprednostnené bez ohľadu na to, či sa celkové verejné výdavky budú zvyšovať, znižovať, prípadne ostanú rovnaké. Ak by malo dôjsť k nárastu celkovej obálky, výdavky na priority by mali rásť rýchlejšie. Pri konsolidácii by naopak mali byť znižované čo najmenej. Ak by sa úroveň celkových výdavkov nemenila, bolo by vhodné hľadať dodatočné zdroje pre ich financovanie v menej prioritných oblastiach. Vo všetkých troch prípadoch by tak dochádzalo k zmene štruktúry výdavkov.

Ani v prioritných oblastiach nestačí len zvyšovať výdavky, potrebné je výrazne zlepšiť efektívnosť. V porovnaní s referenčnými skupinami krajín Slovensko zaostáva v schopnosti premieňať verejné prostriedky na výsledky. Akékoľvek zvyšovanie výdavkov tak musí byť podmienené zvyšovaním efektívnosti, najmä prijatím reforiem, ktoré zabezpečia za investované peniaze lepšie výsledky. Zvyšovať efektívnosť je potrebné nie len v prioritných, ale vo všetkých sektoroch.

Tabuľka 20: Prehľad vyhodnotenia jednotlivých oblastí v porovnaní s referenčnými krajinami*

Oblasť	Výdavky	Výsledky	Hodnota za peniaze	Výdavková priorita
Vzdelávanie	Nižšie	Slabé	Stredná	Áno
Výskum a vývoj	Nižšie	Slabé	Nízka	Áno
Zdravotníctvo	Porovnateľné	Slabé	Veľmi nízka	Áno
Staroba	Vyššie	Porovnateľné	Stredná	Nie
Sociálna ochrana	Porovnateľné	Dobré	Stredná	Nie
Doprava	Vyššie	Porovnateľné	Nízka	Nie
Verejný poriadok	Vyššie	Slabé	NA	Nie

*Vyhodnotenie výdavkov a výsledkov vzniklo na základe porovnania s referenčnými krajinami. Nižšie/vyššie výdavky alebo slabé/dobré výsledky označujú stav voči všetkým trom skupinám. Hodnota za peniaze je určená pomocou výsledkov DEA.

Medzi výdavkové priority by mali patriť vzdelávanie a výskum a vývoj. Slovenské výdavky na vzdelávanie a výskum a vývoj sú dlhodobo nízke a výsledky patria medzi najhoršie spomedzi porovnávaných krajín. Ide pri tom o oblasti dôležité pre budúci hospodársky rast.

- **Výdavky na vzdelávanie sú dlhodobo nízke, čomu zodpovedajú aj slabšie výsledky. Zvýšenie na úroveň Tigrów by znamenalo dodatočné 1 % HDP (1,2 mld. eur v cenách roka 2023).** Slovensko má podfinancované všetky tri podoblasti vzdelávania, iba v sekundárnom vzdelávaní sa v ostatných rokoch Tigrom priblížilo. Vzdelaná populácia je pritom dôležitá nie len pre ekonomický rast – vzdelaní obyvatelia majú vyššiu produktivitu práce, z vyšších plátov platia vyššie dane, šetria štátu zdroje na nižších sociálnych dávkach či v zdravotníctve. Slovensko patrí medzi menej efektívne krajiny, zaostávanie je však nižšie než v iných oblastiach.
- **Spolu s rastom výdavkov na výskum a vývoj by sa malo zlepšiť aj ich využívanie. Štúdia navrhuje nárast verejných výdavkov na výskum a vývoj z 0,55 % na 1 % HDP,** čo by malo pomôcť vziať do sektora aj súkromné zdroje, ktorých je v súčasnosti málo. Kvalitné výsledky výskumu a vývoja zvyšujú produktivitu a tým aj hospodársky rast, ale tiež spokojnosť obyvateľstva. Vyššiu efektívnosť prostriedkov je možné dosiahnuť napríklad zvýšením podielu súťažných prostriedkov, znížením administratívnej záťaže, racionalizáciou činností výskumných organizácií alebo spájaním sa do špecializovaných

vedeckovýskumných centier ako napríklad [CEITEC](#) či [BIOCEV](#) v Česku. Konkrétnejšie návrhy sú uvedené v revízii výskumu, vývoja a inovácií ([ÚHP a VAIA, 2023](#)).

Výdavky na zdravotníctvo by mali podobne ako v iných krajinách rásť rýchlejšie ako ekonomika, je však potrebné výrazne zvýšiť efektívnosť ich využívania. Slovenské zdravotnícke výdavky zodpovedajú bohatstvu krajiny, bohatšie krajiny dávajú zvyčajne na zdravotníctvo viac nielen v absolútnych číslach, ale aj ako podiel na HDP. Po úprave zohľadňujúcej demografiu sú vyššie ako v podobne bohatých krajinách. Výsledky však slovenským výdavkom nezodpovedajú. Krajiny s podobnou úrovňou výdavkov ich dokážu využiť oveľa účinnejšie. Značná časť vecných návrhov na zlepšenie je súčasťou revízie výdavkov na zdravotníctvo ([ÚHP, 2022](#))

Výdavky súvisiace so starobou, sociálnou ochranou, dopravou a verejným poriadkom sa javia ako dostatočné. V týchto oblastiach má Slovensko relatívne vysoké či porovnateľné výdavky ako vyspelé krajiny. Výzvou je tak skôr efektívnosť a štruktúra výdavkov než ich nedostatok.

- **Súčasná nastavenie dôchodkového systému v priemere relatívne dobre nahrádza predošlý príjem.** Očakávané starnutie populácie je rizikom pre verejné financie, zároveň sa však prijali opatrenia, ktoré v dlhodobom horizonte prispievajú k zlepšeniu udržateľnosti systému. Najväčší vplyv má najmä opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života. Potrebné je prehodnotiť nesytemové prvky v dôchodkoch, ktoré narušili základnú myšlienku udržateľnosti dôchodkového systému postavenú na valorizácii, ktorá zachováva kúpyschopnosť dôchodcov. Hoci stále existujú dôchodcovia s veľmi nízkym dôchodkom či v zložitých životných situáciách, tých by mala zachytávať dobre fungujúca sociálna sieť. V budúcnosti by sa sociálna politika v starobe mohla viac zamerať na ponuku služieb.
- **V sociálnej ochrane by malo dôjsť k zmene štruktúry výdavkov.** Choroba a invalidita sú dlhodobo financované viac ako v referenčných skupinách. V podpore rodín s deťmi sme vďaka rodinnému balíčku skokovo dobehli už aj Smart krajiny. Na rozdiel od nich však balíček ešte viac posilnil priame finančné nástroje na úkor služieb ako jasle či detské skupiny, ktoré môžu mať na rodiny s malými deťmi pozitívnejší vplyv. Vyššia miera využívania sociálnych dávok je viditeľná naprieč všetkými podoblasťami sociálnej ochrany. Štúdia preto odporúča zväziť zmenu štruktúry výdavkov po vzore Smart krajín – menej celoplošných transferov, vyššia adresnosť dávok a viac služieb poskytovaných alebo financovaných štátom.
- **Vzhľadom na potrebu dobudovať infraštruktúru by výdavky na dopravu v najbližších rokoch nemali klesať.** Zníženie medzinárodne nadštandardných dopravných výdavkov Slovenska bude možná až po dokončení najväčších infraštruktúrnych projektov a po uskutočnení produktívnych investícií, ktoré znížia prevádzkové náklady - napríklad automatizáciou na železničiach. Po dobudovaní veľkých dopravných projektov by sa však mali investície presunúť aj do iných oblastí.
- **V oblasti verejného poriadku zvyknú výdavky klesať s rastom bohatstva krajiny, ktorý býva spojený s poklesom kriminality.** Na verejný poriadok Slovensko dlhodobo vynakladá porovnateľne ako okolité krajiny, no viac ako všetky referenčné skupiny. Z dlhodobého hľadiska by s rastom bohatstva mal podiel výdavkov na verejný poriadok na HDP klesať, tak ako je to vo vyspelých krajinách. Výsledky v tejto oblasti sú medzi najhoršími v EÚ, viaceré z nich, napríklad dôvera v políciu či súdny systém, však súvisia s celkovou klímou v spoločnosti, napríklad všeobecnou dôverou v inštitúcie. Tú musí budovať a posilňovať nielen sektor samotný, ale aj vzdelávací systém či politici.

Prílohy

Príloha 1 Štruktúra verejných výdavkov

Tabuľka 21: Štruktúra verejných výdavkov Slovenska (priemer 2011-2020)

COFOG	% HDP		% VV		mld. eur	
	Priemer	Rozdiel	Priemer	Rozdiel	Priemer	Rozdiel
Staroba	7,69	0,93	18,40	0,27	6,31	2,37
Sociálna ochrana	7,11	0,46	17,00	-0,74	5,83	1,92
Zdravie	5,49	0,39	13,14	-0,45	4,50	1,53
Vzdelávanie	4,06	0,19	9,70	-0,61	3,33	1,09
Doprava	3,96	0,57	9,48	0,46	3,25	1,24
Riadenie štátu	3,02	1,08	7,22	1,72	2,47	1,59
Verejný poriadok	2,34	0,11	5,60	-0,31	1,92	0,60
Transakcie verejného dlhu	1,67	-0,36	3,99	-1,19	1,37	0,02
Obrana	1,03	-0,23	2,47	-0,80	0,85	0,04
Životné prostredie	0,97	0,41	2,33	0,69	0,80	0,58
Kultúra a náboženstvo	0,81	0,14	1,93	0,12	0,66	0,30
Energetika	0,79	0,01	1,90	-0,18	0,65	0,18
Veda a výskum	0,71	-0,13	1,70	-0,47	0,58	0,03
Bývanie	0,71	0,18	1,69	0,25	0,58	0,30
Trh práce a hospodárske záležitosti	0,55	-0,27	1,32	-0,78	0,45	-0,09
Zvyšné odvetvia hospodárstva	0,35	1,19	0,83	2,56	0,29	1,16
Pôdohospodárstvo	0,33	-0,20	0,80	-0,55	0,27	-0,08
Rekreácia a šport	0,17	0,02	0,40	0,01	0,14	0,06
Zahraničná pomoc	0,04	0,00	0,10	0,00	0,03	0,01
ESA 2010						
Sociálne dávky	17,06	0,76	40,80	-2,74	13,99	4,36
Odmeny zamestnancov	9,28	2,98	22,19	4,50	7,61	4,59
Medzispotreba	5,82	-0,29	13,93	-2,24	4,78	1,02
Capex	4,44	-0,17	10,62	-1,57	3,64	0,82
Ostatné bežné transfery	1,71	1,64	4,10	3,34	1,40	1,82
Prijem z majetku*	1,58	-0,36	3,78	-1,21	1,30	0,00
Dotácie	1,91	-0,06	4,58	-0,09	1,57	0,33
Výdavky spolu	41,81	4,50	100	0	34,28	13,01

* Najmä platené úroky z dlhu.

Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Výber vzorky

Benchmarking je hlavnou metódou štúdie. Slovensko od roku 2004 patrí do EÚ, preto je porovnávané voči krajinám EÚ. Porovnávať sa s relatívne malou skupinou krajín nie je vhodné. Výskyt extrémnej hodnoty alebo prípadné odlišnosti vo vykazovaní niektorých čiastkových dát ľahšie ovplyvnia výsledky v menšej vzorke krajín (napríklad maďarské výdavky na šport, kultúru alebo náboženstvo vychýľujú priemery V4). Takýto problém pri viacpočetných skupinách nie sú.

Hlavnou benchmark skupinou, ktorá definuje ciele Slovenska, sú krajiny Smart. Jedná sa o 9 najvyššie umiestnených krajín EÚ v rebríčku [Better Life Index](#)- Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Írsko, Nemecko, Rakúsko a Švédsko. Do vzorky nebolo zaradené Luxembursko, nakoľko sa v socioekonomických ukazovateľoch výrazne odlišuje od zvyšku krajín. **Ďalej revízia pracuje s dvomi kontrolnými skupinami, najviac sa zlepšujúcimi krajinami v rebríčku Better Life Index (Tigre) a krajinami, ktoré pristupovali do EÚ spolu so Slovenskom (EÚ 2004).** Tigre tvoria Česko, Estónsko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Španielsko a Švédsko. EÚ 2004 tvoria Cyprus, Česko, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Slovensko. Tigre sú považované za krajiny, ktoré robili v sledovanom období zmeny, ktoré im umožnili zlepšovať sa. V nie všetkých oblastiach, napríklad pri investíciách je najvhodnejšie porovnávať sa s krajinami, ktoré mali na začiatku obdobia inú štartovaciu pozíciu ako Slovensko (napríklad predpokladá sa, že Smart krajiny už majú do veľkej miery vybudovanú infraštruktúru, Slovensko ju stále dobudováva). Krajiny EÚ 2004 sú z tohto pohľadu považované práve za krajiny s približne rovnakou štartovacou pozíciou a s približne rovnakými možnosťami profitovania z integrácie.

Ani Smart či Tigre nemusia byť optimálne pre určenie cieľov v každej oblasti. Napríklad vo výdavkoch a výsledkoch na výskum a vývoj nepatria ani Smart medzi svetových lídrov, v niektorých oblastiach by bolo možné nájsť vhodnejšie referenčné krajiny. Voľba referenčných skupín predstavuje kompromis medzi konzistenciou naprieč revíziou a analytickou presnosťou. Zároveň platí, že veľmi malé vzorky ako napríklad V3 (Česko, Maďarsko, Poľsko) nie sú vhodné. Analýza citlivosti Smart a Tigrov je uvedená v Prílohe 4.

Sledovaným obdobím sú roky 2011 až 2020, teda posledných dostupných 10 rokov. Podobne ako pri výbere krajín, aj pri výbere obdobia platí, že čím je rozsah menší, tým väčší vplyv v priemere majú odľahlé pozorovania. Pôvodne bolo uvažované o 5 ročných priemeroch. Analýza citlivosti je uvedená v Príloha 4 Citlivosť výberu referenčných skupín. Ako sa ukázalo napríklad pri doprave, ani 5 ročný priemer nemusí byť postačujúci na vyriešenie odľahlejších pozorovaní (outlierov). V rokoch 2014 a 2016 bol podiel výdavkov na dopravu vyšší ako v ostatných rokoch, pričom rok 2015 je možné považovať za odľahlé pozorovanie. Dôsledkom toho je, že prvý a posledný priemer majú najnižšie hodnoty, a tie sú veľmi blízke priemeru za celých 10 rokov. Preto pre získanie konzistentného obrazu o financovaní konkrétnych oblastí boli zvolené 10 ročné priemery.

Členenie výdavkov – výdavkové oblasti

Zdrojom výdavkov revízie je Eurostat, čo by malo zabezpečiť istú mieru jednotnosti naprieč krajinami. Medzinárodné porovnanie však môžu komplikovať rozdielne národné prístupy. Napriek snahe Eurostatu o čo najväčšiu zhodu, nie všetky krajiny pristupujú rovnako k zaraďovaniu subjektov do verejného sektora. V Rakúsku sem nepatrí diaľničná spoločnosť, rozdiely tiež môžu byť aj pri nemocniciach. Krajiny sa ďalej líšia vo využívaní partnerstiev so súkromným sektorom (PPP projekty), čo okrem iného ovplyvňuje pomer medzi vlastnými investíciami a nákupom tovarov a služieb. Medzi verejné výdavky nepatria zdroje z európskeho rozpočtu, ktoré nekončia vo verejnej správe, veľkú časť tvorí podpora poľnohospodárov, ktorú zarátavame medzi výdavky (viď neskôr v texte).

Výdavky sú členené na výdavkové skupiny podľa ESA 2010 klasifikácie a do oblastí podľa funkčnej klasifikácie COFOG. Za verejné výdavky sú považované konsolidované výdavky sektora verejnej správy (S.13).

[ESA 2010](#) umožňuje rozčleniť výdavky na hrubú tvorbu kapitálu (P.5), kapitálové transfery (D.9), medzispotrebu (P.2), odmeny zamestnancov (D.1), ostatné bežné transfery (D.7), príjem majetku (D.4), sociálne dávky (D.6), príbytok mínus úbytok neproduktívnych aktív (NP). Z hľadiska cieľa revízie je členenie výdavkov do oblastí podľa COFOG dôležitejšie.

COFOG obsahuje 10 základných oblastí – oddielov a celkovo 69 podoblastí - skupín. V štúdií je ich sledovaných 18. Niektoré výdavky môžu byť viac účelové. Potom je na národnej autorite, akým spôsobom určuje zaradenie takýchto výdavkov. Niektoré krajiny rozbiehajú viacúčelový výdavok do príslušných oddielov či skupín, iné priradujú viacúčelový výdavok do oblasti, ktorá ma na ňom najväčší podiel. Viac v [manuáli o zdrojoch a metódach zostavovania štatistík COFOG](#). Čím agregovanejšie oblasti sú, tým menšie by mali mať nezrovnalosti vyplývajúce z mierne odlišných národných prístupov vo vykazovaní výdavkov. Napriek tomu je potrebné niektoré oddiely, ktoré integrujú rôzne oblasti, rozčleniť. Tabuľka nižšie zachytáva konečné členenie COFOG, s ktorým sa v štúdií pracuje.

Tabuľka 22: Popis používaných COFOG kategórií

Názov oblasti	COFOG kód	Popis
Všeobecné verejné služby	GF01	V revízií rozdelené na riadenie štátu, transakcie dlhu a zahraničnú pomoc.
z toho	Riadenie štátu	GF0101, GF0103, GF0106 a GF0108 Výdavky na správu, prevádzku alebo podporu zákonodarných, výkonných, normotvorných orgánov; správa finančných a rozpočtových vecí; správa zahraničných vecí a služieb, zabezpečovania úloh súvisiacich s rozvojom medzinárodných vzťahov a spolupráce; všeobecné ver. služby (napríklad zostavovanie štatistík, všeobecné personálne služby mimo špecifické funkcie); všeobecné ver. služby inde neklasifikované (<i>reziduum</i>); transfery všeobecnej povahy medzi rôznymi úrovňami vlády (<i>prakticky nulové hodnoty</i>).
	Transakcie dlhu	GF0107 Platby úrokov a výdavky spojené s prijímaním a poskytovaním pôžičiek, mimo administratívnych výdavkov na správu dlhu.
	Zahraničná pomoc	GF0102 Výdavky na zahraničnú ekonomickú pomoc, správa ekonomickej spolupráce s rozvojovými krajinami, správa pomoci cez medzinárodné organizácie, príspevky v hotovosti alebo v naturáliách.
Obrana	GF02	Výdavky na vojenskú obranu, civilnú ochranu a zahraničnú vojenskú pomoc.
Verejný poriadok	GF03	Výdavky súvisiace so zabezpečením policajných služieb, ochrany pred požiarmi, súdov, a väznenstva.
Ekonomická oblasť	GF04	V revízií rozdelené trh práce a hospodárske záležitosti, pôdohospodárstvo, energetiku, dopravu a zvyšné odvetvia hospodárstva.
z toho	Trh práce a hospodárstvo	GF0401 Výdavky na správu všeobecných ekonomických a obchodných vecí a služieb ako je vývoz a dovoz ako celok, trh s komoditami a akciami, patentové inštitúcie a autorské práva, registračné inštitúcie apod.; výdavku na správu všeobecných pracovných záležitostí a služieb vrátane podpory programov (projektov) na uľahčenie pracovnej mobility, znižovanie diskriminácie, nezamestnanosti v NRO, podpora zamestnanosti, apod.
	Pôdohospodárstvo	GF0402 Výdavky súvisiace so správou pôdohospodárskych záležitostí a služieb (poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybné hospodárstvo a poľovníctvo), výstavby a prevádzky ochrany proti záplavám, zavlažovacie a odvodňovacie systémy, podpora pôdohospodárskej činnosti.
	Energetika	GF0403 Výdavky súvisiace s uhlím a inými nerastnými energetickými surovinami, ropou a zemnými plynom, jadrovým palivom, ostatných palív, elektrickej energie a energiou inou ako elektrickou. Ak dotácie, tak na podporu výroby a rozvodu, využívania a podobne.
	Doprava	GF0405 Výdavky súvisiace so zabezpečením cestnej, vodnej, železničnej, leteckej, potrubnej a inej dopravy.
	Zvyšné odvetvia hospodárstva	GF0404, GF0406, GF0407 a GF0409 Súhrnná skupina obsahuje výdavky na ťažbu, výrobu a výstavbu, komunikáciu, distribučné siete a skladovanie, ubytovanie a stravovanie, cestovný ruch, viacúčelové rozvojové projekty.
Životné prostredie	GF05	Výdavky súvisiace so správou a zabezpečením služieb nakladania s odpadmi a odpadovými vodami, znižovania znečisťovania, ochrany prírody a krajiny.
Bývanie	GF06	Výdavky na správu a zabezpečenie služieb v oblasti rozvoja bývania, rozvoja obcí, zásobovania vodou, verejného osvetlenia.
Zdravie	GF07	Výdavky na zdravotnú starostlivosť poskytovanú jednotlivcom (pacientom) a výdavky na zdravotnú starostlivosť poskytovanú na kolektívnej. Namiesto COFOG výdavkov na zdravotníctvo sú v štúdií použité výdavky podľa SHA. Odôvodnenie je uvedené nižšie. Prístup rieši aj problémy s rozdielhou delimitáciou.
Rekreácia, kultúra a náboženstvo	GF08	V revízií rozdelené na oblasť rekreácie a športu a oblasť kultúry a náboženstva.

Názov oblasti		COFOG kód	Popis
z toho	Rekreácia a šport	GF0801	Výdavky na správu, kontrolu, prevádzkovanie alebo podporu zariadení na aktívnu športovú činnosť alebo športové podujatia, zariadenia na rekreačnú a športovú činnosť, podporu športových družstiev alebo jednotlivcov.
	Kultúra a náboženstvo	GF0802- GF0804 a GF0806	Výdavky na správu alebo podporu kultúrnych služieb, vysielacích a vydavateľských služieb, náboženských a iných spoločenských služieb. Podobne postupuje aj revízia výdavkov na kultúru .
Vzdelávanie		GF09	Výdavky na zabezpečenie služieb jednotlivým žiakom a študentom, služby poskytované na kolektívnej báze vrátane všetkých typov škôl a školských zariadení (štátnych, obecných, cirkevných, súkromných). Rozdelené na predprimárne a primárne, sekundárne, postsekundárne neterciárne, terciárne vzdelávanie, vzdelávanie nedefinované podľa úrovne, vedľajšie služby v školstve.
Sociálne zabezpečenie		GF10	V revízií rozdelené na starobu a sociálnu ochranu.
z toho	Staroba	GF1002	Výdavky na služby a transfery poskytované jednotlivcom a domácnostiam a na služby poskytované súvisiace so starobou.,
	Sociálna ochrana	GF10 bez GF1002 a GF1008	Výdavky na služby a transfery poskytované jednotlivcom a domácnostiam a na služby poskytované na kolektívnej báze. Výdavky členia podľa účelu na chorobu, invaliditu a ťažké zdravotné postihnutie, pozostalých, rodinu a deti, nezamestnanosť, bývanie, sociálnu pomoc v hmotnej a sociálne núdzi.
špeciálna kategória	Výskum a vývoj	GF0104, GF0105, GF0204, GF0305, GF0408, GF0505, GF0605, GF0705, GF0805, GF0907, GF1008	Vytvorená kategória, ktorá zahŕňa výdavky na základný výskum a výdavky na R&D zo všetkých oblastí.

Výdavky sú upravované tak, aby boli čo najporovnateľnejšie

Výdavky niektorých oblastí sú upravované o faktory, ktoré majú zásadný vplyv na veľkosť potrebných výdavkov a dajú sa zohľadniť pomerne jednoducho. Výdavky nezávisia len na politickom rozhodnutí, ale často sú ovplyvnené aj nemeniteľnými faktormi. Príkladom je podiel populácie v dôchodkovom veku a jeho vplyv na veľkosť vyplácaných penzií v starobe. V niektorých oblastiach nie sú zohľadnené relevantné zdroje, ktoré však podľa Eurostatu nepatria priamo medzi verejné výdavky, ako napríklad daňové výdavky či eurofondy vyplácané mimo sektor verejnej správy. V štúdií sú z týchto dôvodov upravované výdavky niektorých oblastí (Tabuľka 23).

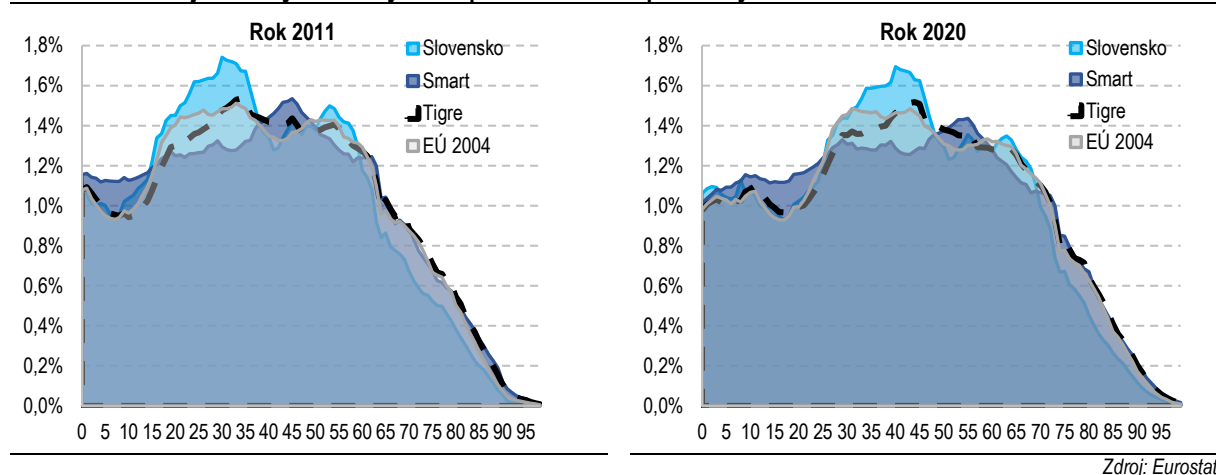
Tabuľka 23: Úprava výdavkov

Oblasť	Úprava	Oblasť úpravy
Veda a výskum	Zahrnutie daňových výdavkov podporujúcich vedu a výskum.	Všetky podoblasti aplikovaného výskumu a základný výskum (GF0104).
Pôdohospodárstvo	Zahrnutie eurofondov z mechanizmov podpory pôdohospodárstva.	Pôdohospodárstvo (GF0402).
Zdravie	Nahradenie COFOG dát za dáta SHA. Úprava o podiel populácie vo veku 65+.	Celé zdravie (GF07). Celé zdravie podľa SHA.
Vzdelávanie	Úprava o podiel populácie vo veku 3-25 rokov.	Celé vzdelávanie (GF09).
Sociálna ochrana	Úprava o podiel populácie vo veku 65+ a 0-17 rokov.	Choroba a invalidita (GF1001) a rodina a deti (GF1004).
Staroba	Úprava o podiel populácie vo veku 65+	Staroba (GF1002)

Najzásadnejší vplyv na výdavky má demografia

Slovensko má inú demografickú štruktúru ako krajiny v porovnávaných skupinách, čo má vplyv na výšku výdavkov v niektorých oblastiach. Nižší podiel z celkovej populácie oproti Smart krajinám je v najmladších a najstarších vekových skupinách, ľudia v produktívnom veku je naopak relatívne viac. Kvôli rozdielnej demografii je potrebné upraviť výdavky na vzdelávanie či rodinu a deti podľa veľkosti skupiny mladých ľudí a v starobe, chorobe a invalidite či v zdravotníctve podľa podielu starších vekových kategórií. Výdavky ostatných krajín sú prepočítané tak, ako keby mali rovnakú vekovú štruktúru ako Slovensko.

Graf 113: Podiel jednotlivých vekových skupín na celkovom počte obyvateľstva



Výdavky je možné upravovať aj o iné faktory

Pomocou jednoduchého regresného modelu boli okrem demografie výdavky kontrolované aj o ďalšie faktory. Demografia nemusí byť jediným dôležitým faktorom určujúcim veľkosť výdavkov. Napríklad v zdravotníctve bude ovplyvnená aj bohatstvom krajiny, zdravotným stavom či životným štýlom obyvateľstva. Regresná analýza odhaduje slovenské očakávané výdavky v oblastiach po zvážení najvýznamnejších faktorov. Tie sú následne porovnávané so skutočnými výdavkami (Filko, Mach a Zajíček, 2012).

Dôsledkom je, že napríklad na sociálnu oblasť síce vynakladáme menej ako v EÚ, po zohľadnení demografie približne už rovnako, no ak sú zahrnuté aj rozdiely v bohatstve, rôznych typoch nezamestnanosti a ekonomickej aktivite, dokonca trochu viac. Výsledky naznačujú, že upravovať výdavky má význam, a že pohľad na tie neupravené môže byť skresľujúci. Zároveň sa ukazuje, že najmä tam, kde sa očakáva významný vplyv demografie, je jednoduchá úprava pomerne postačujúca, preto revízia ďalej pracuje s výdavkami podľa jednoduchej úpravy.

Tabuľka 24: Rozdiel výdavkov Slovenska a EÚ 27 podľa rôznych prístupov k ich úpravám

Oblasť	Neupravené výdavky	Jednoduchá úprava	Úprava regresiou
Staroba	-1,54	0,46	1,90
Sociálna ochrana	-0,52	-0,02	0,25
Doprava	1,38	1,38	NA
Zdravotníctvo	-0,59	0,36	0,84
Vzdelávanie	-0,90	-0,99	-1,07
Verejný poriadok	0,59	0,59	0,30
Výskum a vývoj	-0,35	-0,39	NA

Výdavky na zdravie a zdravotníctvo – COFOG versus SHA

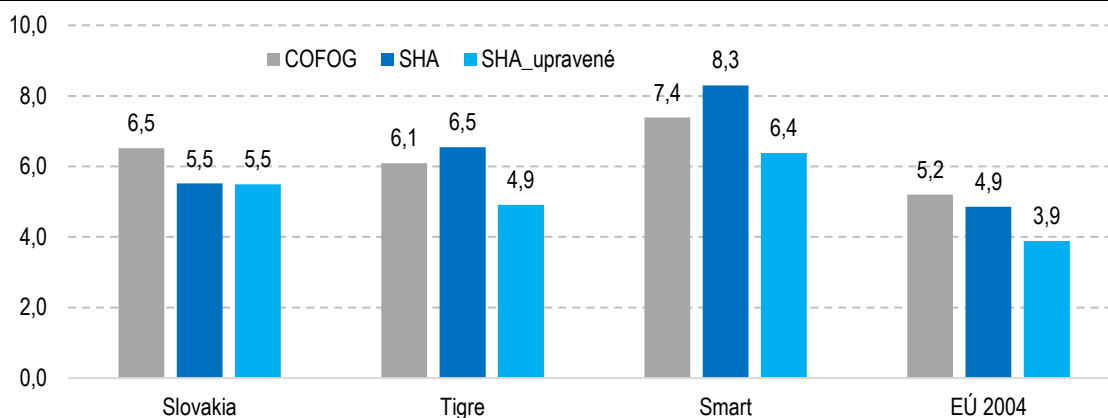
Výdavky na zdravie sú nahradené výdavkami podľa System of Health Accounts (SHA) z OECD. Prostriedky smerujúce na zdravie podľa COFOG boli umelo navyšované dvojitým započítavaním niektorých zdravotníckych

výdavkov. Chybu Eurostat odstránil v roku 2020 a dáta spätne revidoval len do roku 2017, staršie dáta sú tak stále nadhodnotené. SHA však neumožňuje rozdeliť prostriedky podľa ESA kategórií. Pre prepočet SHA výdavkov do ESA kategórií bola prevzatá COFOG štruktúra zdravia s tým, že o rozdiel medzi COFOG a SHA boli ponížené sociálne dávky. Práve tie totiž trpeli dvojitým započítavaním.

Existujú rozdiely medzi COFOG a SHA, ktoré revízií pomáhajú lepšie porovnávať krajiny medzi sebou.

COFOG výdavky na zdravotníctvo je možné rozdeliť na dve skupiny. Prvou je starostlivosť určená pre jednotlivcov. Druhou je kolektívna zdravotná starostlivosť. SHA sleduje „trojosový“ vzťah, v ktorom všetko, čo sa spotrebuje, bolo skutočne poskytnuté a zaplatené. Síce tiež člení výdavky podľa funkcie, kategórie však nie sú plne porovnateľné s COFOG. SHA rozlišuje aj spôsoby poskytovania starostlivosti, konkrétne ambulantnú, ústavnú, dennú a domácu starostlivosť. Cieľom SHA je pokryť všetky výdavky spojené so zdravotnou starostlivosťou, COFOG klasifikuje transakcie štátnej správy. Za týmto účelom SHA sleduje všetky ekonomické jednotky, zatiaľ čo COFOG iba štátne inštitúcie, vďaka čomu SHA znižuje problémy spojené s odlišným prístupom krajín k zaraďovaniu nemocníc medzi subjekty verejnej správy. COFOG je teda striktne obmedzený na vládne administratívne zdroje, kým SHA využíva informácie jednak z verejných tak aj súkromných zdrojov. V revízií sú použité iba údaje za verejný sektor.

Graf 114: Porovnanie veľkosti výdavkov na zdravie a zdravotníctvo (priemer 2011-2020), % HDP

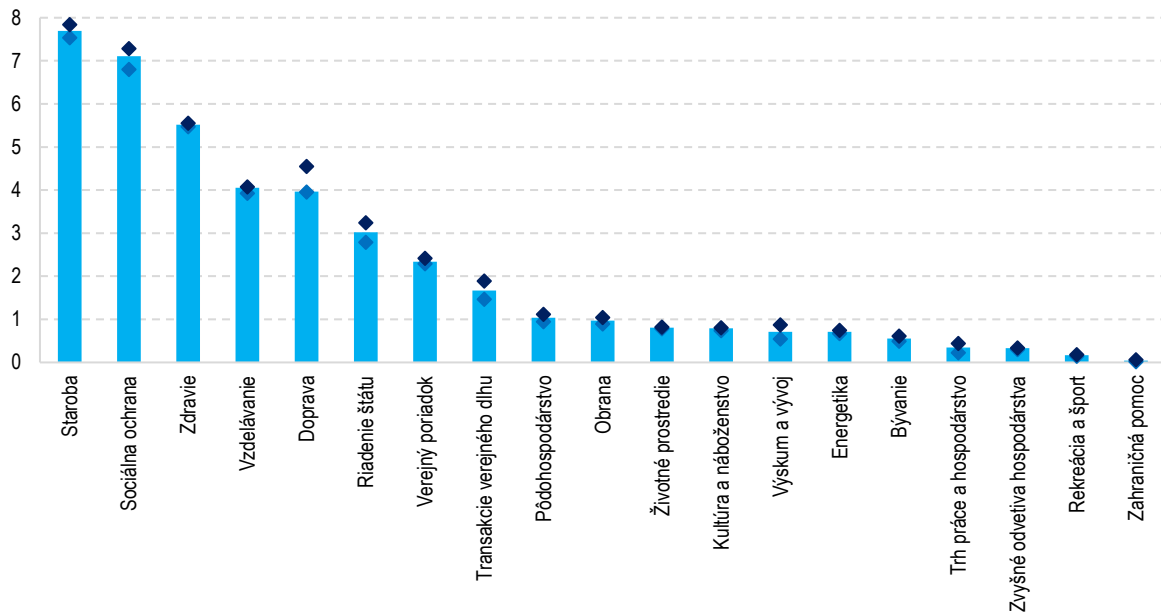


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa Eurostatu

Príloha 3 Výber vhodného obdobia

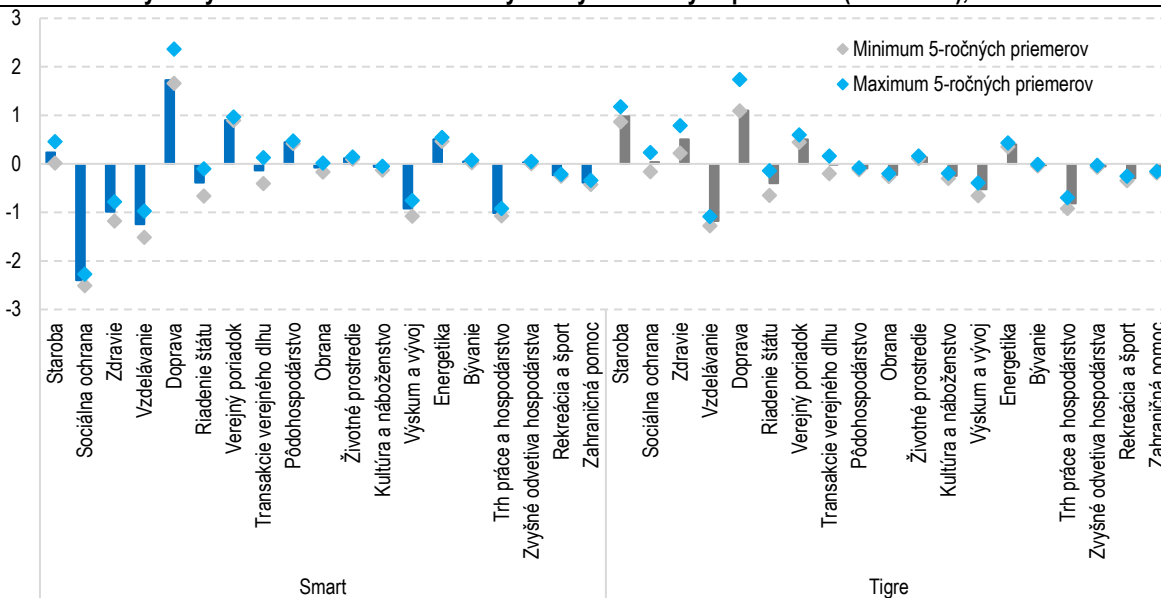
Viacročné priemery výdavkov sú používané najmä kvôli volatilité výdavkov v niektorých oblastiach, napríklad v doprave alebo vo výskume a vývoji. Volatilitu spôsobilo hlavne nárazové dočerpávanie eurofondov na konci programového obdobia. V nasledujúcich grafoch sú porovnané kľzavé priemery 5-ročných intervalov medzi rokmi 2011 a 2020 s priemerom za celé sledované 10-ročné obdobie.

Graf 115: Priemerné výdavky Slovenska (2011-2020) a extrémne hodnoty kľzavých 5-ročných priemerov, % HDP



Zdroj: Eurostat

Graf 116: Odchýlka výdavkov Slovenska a hodnoty kľzavých 5-ročných priemerov (2011-2020), % HDP

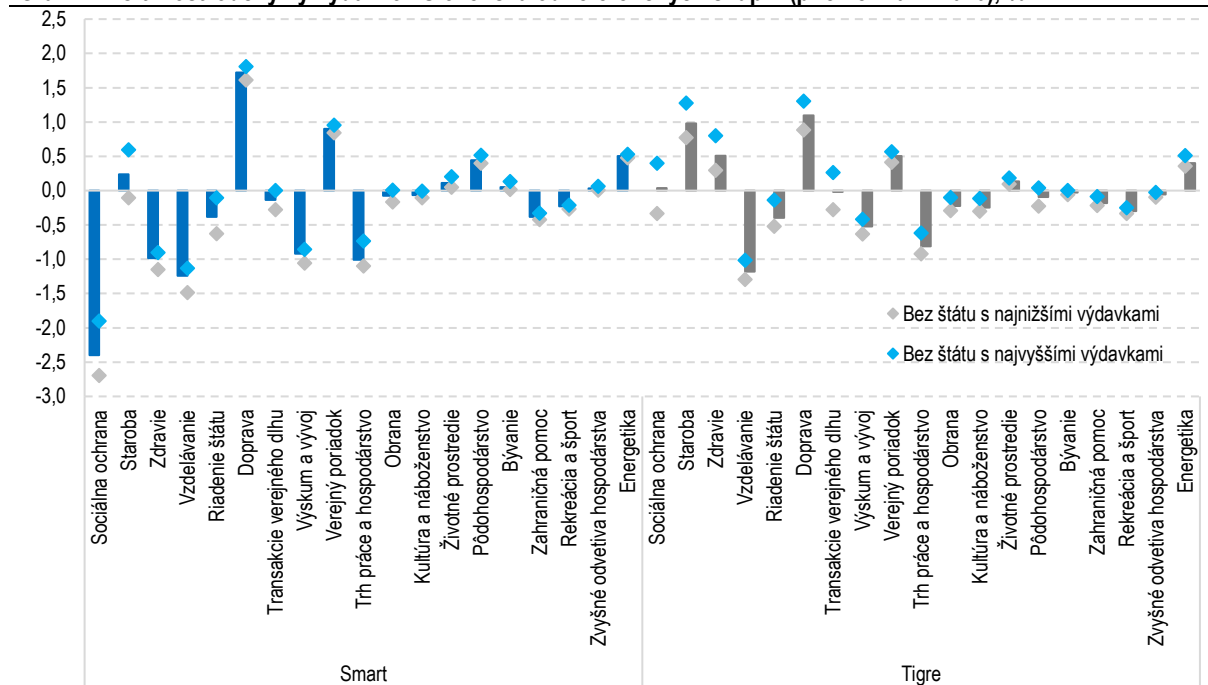


Zdroj: Eurostat

Príloha 4 Citlivosť výberu referenčných skupín

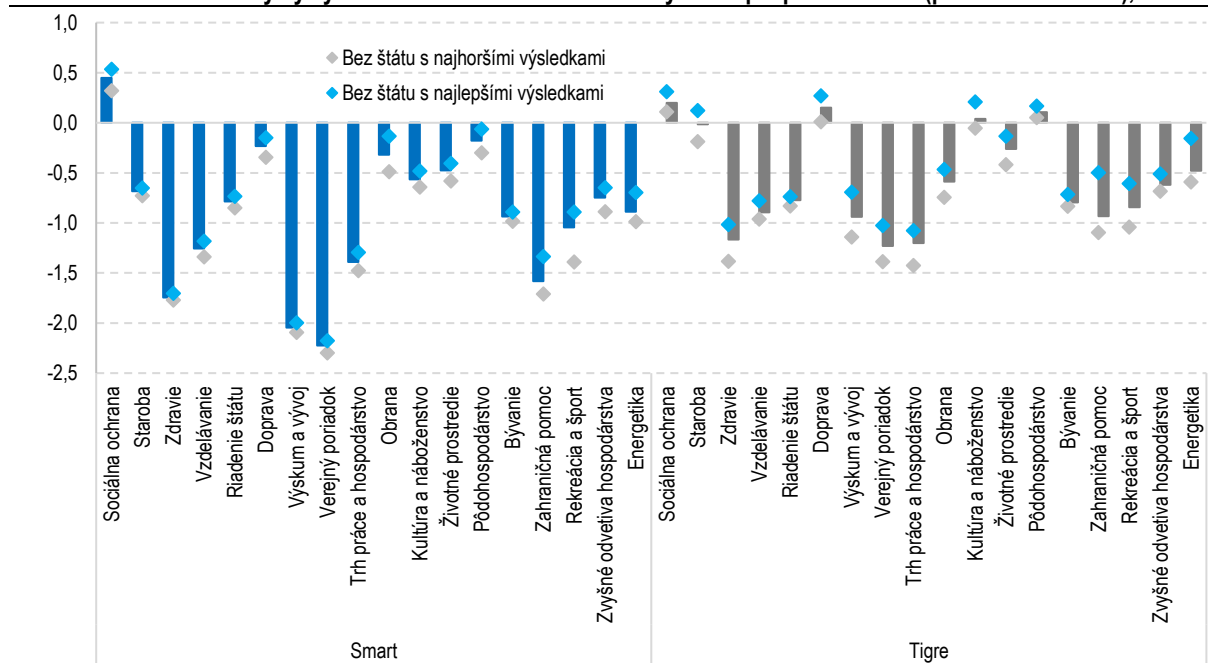
Výber vhodnej referenčnej skupiny je z hľadiska zvolenej metodiky revízie dôležitý. Graf 117 a Graf 118 zobrazujú, ako sa menia rozdiely vo výdavkoch a výsledkoch medzi Slovenskom pri odstránení krajiny s najnižšími a najvyššími výdavkami, resp. najhoršími a najlepšimi výsledkami.

Graf 117: Citlivosť odchýlky výdavkov Slovenska od referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: Eurostat

Graf 118: Citlivosť odchýlky výsledkov Slovenska od referenčných skupín podľa oblasti (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: Eurostat, IMF, OECD, EU SILC, TIMSS, PIRLS, EIS, spracovanie ÚHP

Analýza obálky dát (Data Envelopment Analysis - DEA) je analytická metóda používaná na hodnotenie efektívnosti a produktivity organizačných jednotiek (napríklad firmy, štáty). Metodika DEA sa skladá z niekoľkých krokov:

1. **Výber vstupov a výstupov.** Na výpočet efektívnosti je potrebné určiť, aké faktory (vstupy) ovplyvňujú výkon jednotiek a aké výstupy sú generované týmito jednotkami. Vstupy môžu zahŕňať finančné prostriedky, ľudské zdroje, materiál, atď., zatiaľ čo výstupmi môžu byť produkty, služby alebo iné merateľné výsledky.

Revízia používa v každej oblasti kvôli zvýšeniu robustnosti metódy dva druhy vstupov. V prvom modeli sú to upravené verejné výdavky prepočítané na % HDP konkrétnej krajiny a spriemerované naprieč rokmi 2011-2020. Druhý model využíva ako vstupy upravené verejné výdavky na obyvateľa prepočítané podľa parity kúpnej sily (PKS) a spriemerované naprieč rokmi 2011-2020. Prvý model sa teda snaží o zachovanie konzistentnosti so zvyškom štúdie, kým druhý dokáže presnejšie vyjadriť reálne množstvo zdrojov, ktoré krajina do danej oblasti vložila. Výslednou efektívnosťou krajiny je priemer efektívností z dvoch modelov. V oblasti investícií sú pri vstupoch verejné výdavky nahradené hodnotami verejného kapitálu v roku 2019.

Výstupmi sú kompozitné indikátory v oblasti priemerované naprieč kratším obdobím (2016-2020), počas ktorého by sa už mohol prejavíť aj vplyv politik z predchádzajúcich rokov. Hodnoty každého výsledkového indikátora boli normalizované na percento priemeru hodnôt daného indikátora naprieč všetkými krajinami EÚ, podobne ako v literatúre ([Sarkis, 2007](#)). Matematicky vyjadrené, platí

$$I_{ij} = \frac{x_{ij}}{\bar{x}_j},$$

kde I_{ij} je normalizovaný indikátor krajiny i pre výsledkový indikátor j a x_{ij} je jeho nenormalizovaná hodnota. Ak je indikátor negatívny (čím vyššie číslo, tým horší výsledok), čitateľ a menovateľ sa vo vzorci vymenia.

Normalizácia teda nie je úplne presná - v niektorých oblastiach majú negatívne ukazovatele mierne vyššiu dôležitosť ako pozitívne - no pre potreby revízie je jej presnosť postačujúca. V oblastiach staroby a sociálnej ochrany sú hodnoty indikátorov „materiálna a sociálna deprivácia“ a „podiel ľudí žijúcich v domácnosti s veľmi nízkou intenzitou práce“ kvôli spôsobu normalizácie použité v prevrátenej hodnote, teda $(100 - x) \%$.

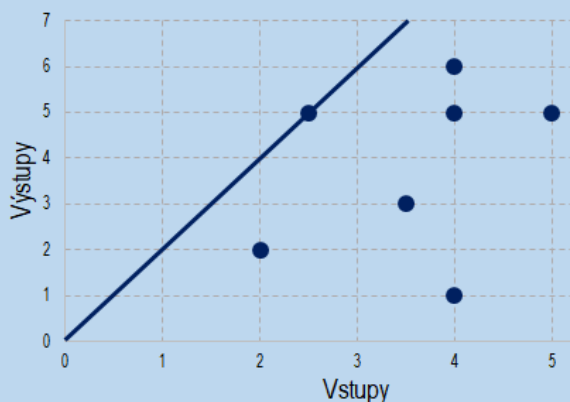
V literatúre sa často využíva aj tzv. min-max normalizácia ([Antonelli, 2018](#)), ktorá však vo viacerých oblastiach štúdie nie je vhodná z dôvodu nižšieho počtu indikátorov. Menej produktívne krajiny by v niektorých sektoroch mali vyčíslenú mimoriadne nízku efektívnosť, čo by nezodpovedalo tradičnému chápaniu efektívnosti. Min-max normalizácia je preto použitá iba v modeli pre celú verejnú správu, ktorý používa vyšší počet ukazovateľov. Normalizáciu pomocou tzv. z-skóre, ktorú používa zvyšok štúdie, nie je v DEA možné aplikovať, pretože model štandardne vyžaduje nezáporné hodnoty výstupov.

Normalizované indikátory sú následne priemerované v rámci podoblastí do čiastkových kompozitných indikátorov, ktorých opätovným spriemerovaním vznikajú kompozitné indikátory za oblasť (Box 4). Každý štát tak má napokon v každej oblasti priradený iba jeden výstup.

2. **Určenie variantu modelu.** Existuje niekoľko variantov DEA modelov, pričom najbežnejšími sú CCR model (Charnes, Cooper, Rhodes), ktorý využíva konštantné výnosy z rozsahu, a BCC model (Banker, Charnes, Cooper), ktorý využíva variabilné výnosy z rozsahu ([Kuah et. al., 2010](#)).

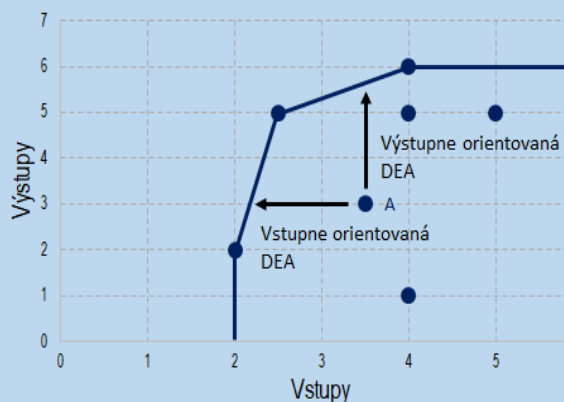
Revízia využíva BCC model s variabilnými výnosmi z rozsahu podobne ako v literatúre ([Prasetyo et. al, 2013](#), [IMF 2015](#)), keďže predpokladá klesajúce hraničné výsledky z rozsahu.

Graf 119: Hranica (frontier) CCR modelu



Zdroj: spracovanie ÚHP

Graf 120: Hranica BCC modelu



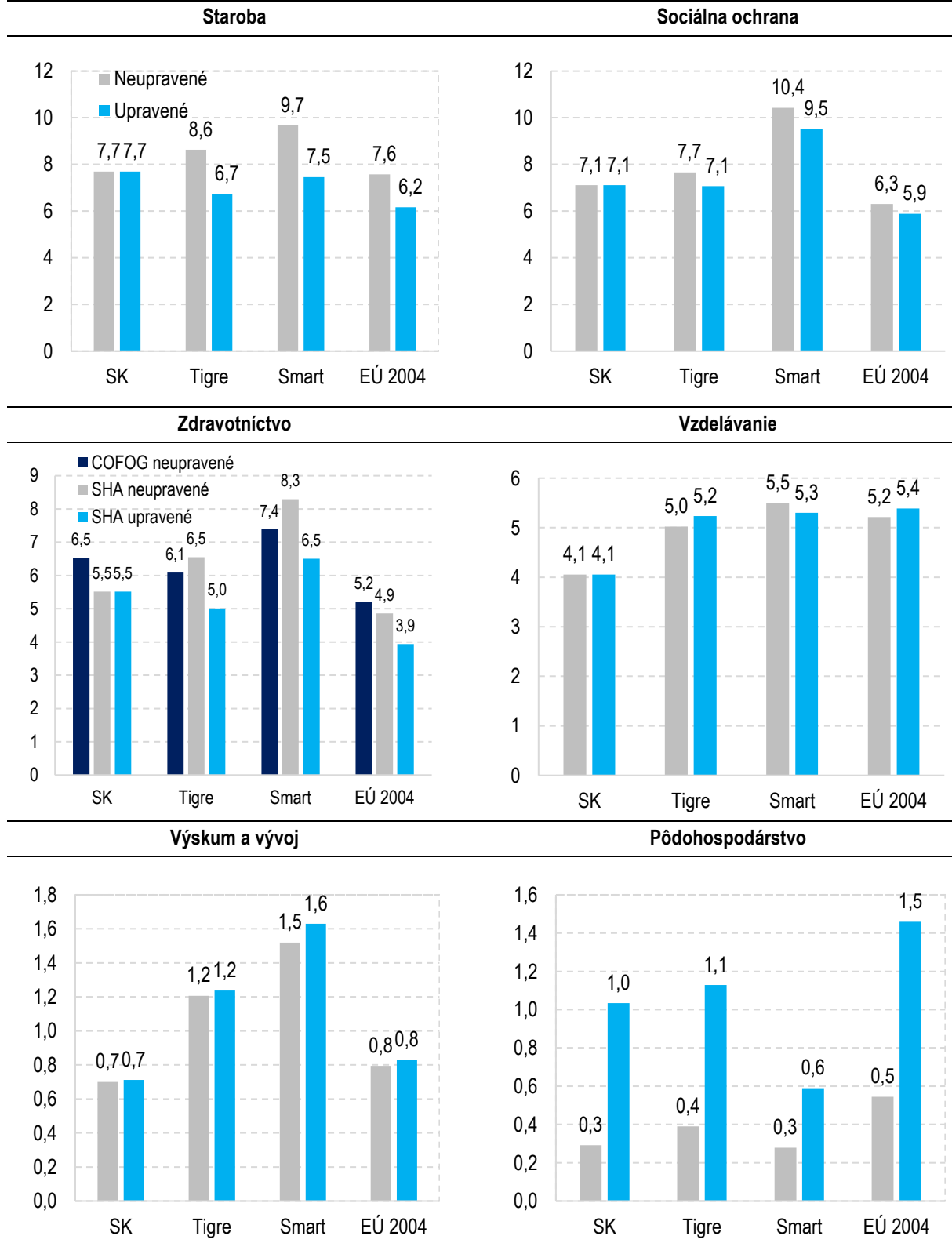
Zdroj: spracovanie ÚHP .

3. **Určenie orientácie modelu.** Model sa prevedie na lineárny program, ktorý sa rieši pomocou matematických metód. Cieľom je maximalizovať výkon jednotiek pri danom množstve vstupov (výstupne orientovaná DEA) alebo minimalizovať množstvo vstupov pri danom výkone (vstupne orientovaná DEA). Revízia využíva výstupnú orientáciu, pretože našim primárnym cieľom je maximalizovať výsledky, ktoré dosahujeme.
4. **Identifikácia optimálnych jednotiek.** DEA identifikuje optimálne jednotky, ktoré dosahujú najvyššiu efektívnosť. Tieto jednotky sa nazývajú efektívnymi a spoločne vytvárajú hranicu, ktorá slúži ako benchmark pre ostatné jednotky.
5. **Výpočet efektívnosti.** Efektívnosť jednotky pri výstupnej orientácii je určená pomerom jej vzdialenosti od osi x (BA) a vzdialenosti frontiera od osi x pri rovnakých vstupoch (BC). Výsledné efektívnosti za jednotlivé krajiny sú priemerné efektívnosti dvoch modelov (vstupy prepočítané cez HDP a PKS).

Príloha 6 Vplyv úpravy výdavkov

Úprava výdavkov je jednou z dôležitých súčastí analytického prístupu revízie. Nasledujúce grafy porovnávajú dôsledok úprav v jednotlivých oblastiach.

Graf 121: Vplyv úpravy výdavkov podľa referenčných skupín (priemer 2011-2020), % HDP



Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Príloha 7 Zoznam ukazovateľov a výsledky Slovenska

Výsledkové ukazovatele v štúdií sú preberané najmä z rozpočtu verejnej správy, nad jeho rámec sú pridávané len ojedinele. Indikátory z rozpočtu verejnej správy sú schválené vládou SR a jednotlivými ministerstvami zodpovednými za danú agendu, takže disponujú značnou mierou politickej a odbornej zhody. V niektorých oblastiach však nie sú indikátory z hlavnej knihy schopné vyhodnotiť účinnosť výdavkov, preto sú niektoré z nich v revízií nahradené vhodnejšími ukazovateľmi. Napríklad nízka miera chudoby po transferoch môže byť dôsledkom nízkej miery chudoby už pred transfermi. Krajina by dosahovala relatívne dobré výsledky, hoci by transfery k zníženiu chudoby prispievali len nevýznamne. Preto v sociálnych oblastiach staroby a sociálnej ochrany sledujeme zmenu rizika chudoby a dopĺňame ju ostatnými rozmermi pôvodného ukazovateľa miery rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia.

Tabuľka 24: Rozdelenie vybraných výsledkových ukazovateľov do jednotlivých oblastí

COFOG	Ukazovateľ	Použité v štúdií	Hlavná kniha
Bývanie	Podiel populácie so zníženým nájomným		
	Podiel výdavkov domácností na bývanie		
	Počet bytov na tisíc obyvateľov		
	Priemerný počet izieb na jedného človeka		
	Podiel domácností bez splachovacieho záchoda, sprchy alebo vane		
	Podiel domácností, ktoré nedokázali udržať celoročne adekvátnu teplotu		
Doprava	Pasažieri vo vlakovej doprave		
	Podiel verejnej osobnej dopravy		
	Emisie znečisťovateľov z dopravy		
	Hustota diaľnic		
	Podiel elektrifikovaných železníc		
Energetika	Podiel energie z obnoviteľných zdrojov		
	Finálna spotreba energie na obyvateľa		
Kultúra a náboženstvo	Podiel výdavkov domácností na kultúru		
	Index slobody tlače		
	Podiel veriacich v populácii		
Obrana	Podiel obranných výdavkov, ktoré idú na výskum a vývoj		
	Obranné výdavky v % HDP		
Pôdohospodárstvo	Hrubá pridaná hodnota na hektár poľnohospodárskej pôdy		
	Tvorba fixného kapitálu na hektár poľnohospodárskej pôdy		
	Index poľného vtáctva		
	Podiel pôdy v ekologickom poľnohospodárstve		
	Hrubá pridaná hodnota v lesníctve na hektár lesov		
Rekreácia a šport	Podiel ľudí reportujúcich rekreačný šport v typický týždeň		
Riadenie štátu	Ukazovateľ eGovernment		
	Dôvera verejnosti v NATO		
	Dôvera verejnosti v EU		
	National Brand Index		
	Globálne umiestnenie pasu		
	Štrukturálne saldo		
	Verejný dlh		
Sociálna ochrana	Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia		
	Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia u detí (0-17)		
	Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia u detí (0-17) rodičov s nízkym vzdelaním		
	Zmena rizika chudoby po vyplatení sociálnych transferov (0-64)		
	Materiálna a sociálna deprivácia (0-64)		
	Podiel ľudí žijúcich v domácnosti s veľmi nízkou intenzitou práce (0-64)		

COFOG	Ukazovateľ	Použitie v štúdii	Hlavná kniha
Staroba	Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia (65+)		
	Zmena rizika chudoby po vyplatení sociálnych transferov (65+)		
	Materiálna a sociálna deprivácia (65+)		
Trh práce a hospodárstvo	Celková zamestnanosť		
	Zamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovníkov		
	Dlhodobá nezamestnanosť		
	Zamestnanosť žien		
	Podiel mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani v príprave na zamestnanie		
	Podiel pracujúcich osôb so závažným zdravotným obmedzením na celkovom počte osôb so závažným zdravotným obmedzením v aktívnom veku		
Verejný poriadok	Poradie v Doing Business		
	Úmrtia na cestách na 100-tisíc obyvateľov		
	Vnímanie nezávislosti súdneho systému firmami		
	Vnímanie nezávislosti súdneho systému obyvateľmi		
	Pocit bezpečia pri chôdzi osamote v noci		
	Počet vážňov na 100-tisíc obyvateľov		
	Počet vražd na 100-tisíc obyvateľov		
Dôvera v políciu			
Výskum a vývoj	Priemerné umiestnenie najlepšej univerzity v TOP rankingoch		
	European innovation scoreboard - index		
	European innovation scoreboard - poradie		
	Podiel súkromných výdavkov vo výskume a vývoji		
Vzdelávanie	Podiel detí v predškolskom vzdelávaní		
	Priemer dosiahnutých bodov žiakov 4. ročníka v TIMSS a PIRLS		
	Podiel žiakov pod základnou úrovňou čítania (PISA)		
	PISA – celkové skóre		
	Predčasné ukončenie vzdelávania (vek 18-24)		
	Odborový nesúlad SŠ a VŠ		
	Zamestnanosť absolventov		
	Podiel populácie s vysokoškolským vzdelaním (vek 30-34)		
	Účasť na vzdelávaní v produktívnom veku		
	Priemerné umiestnenie najlepšej univerzity v TOP rankingoch		
Zahraničná pomoc	Výška rozvojovej pomoci		
Zdravie	Úmrtnosť odvrátiteľná zdravotnou starostlivosťou		
	Novorodenecká úmrtnosť		
	Úmrtnosť odvrátiteľná prevenciou		
	Očakávaná dĺžka života žien		
	Očakávaná dĺžka života mužov		
	Očakávaná dĺžka života podľa vzdelania		
Zvyšné odvetvia hospodárstva	Miera využívania pevného širokopásmového pripojenia		
	Podiel domácností pokrytých sieťou s veľmi vysokou kapacitou		
	Počet prenocovaní zahraničných turistov na obyvateľa		
Životné prostredie	Pripojenie obyvateľov k čistiarňam odpadovej vody		
	Miera recyklácie komunálneho odpadu		
	Zníženie emisie skleníkových plynov oproti roku 1990		
	Priemerná koncentrácia PM 2,5 v ovzduší		

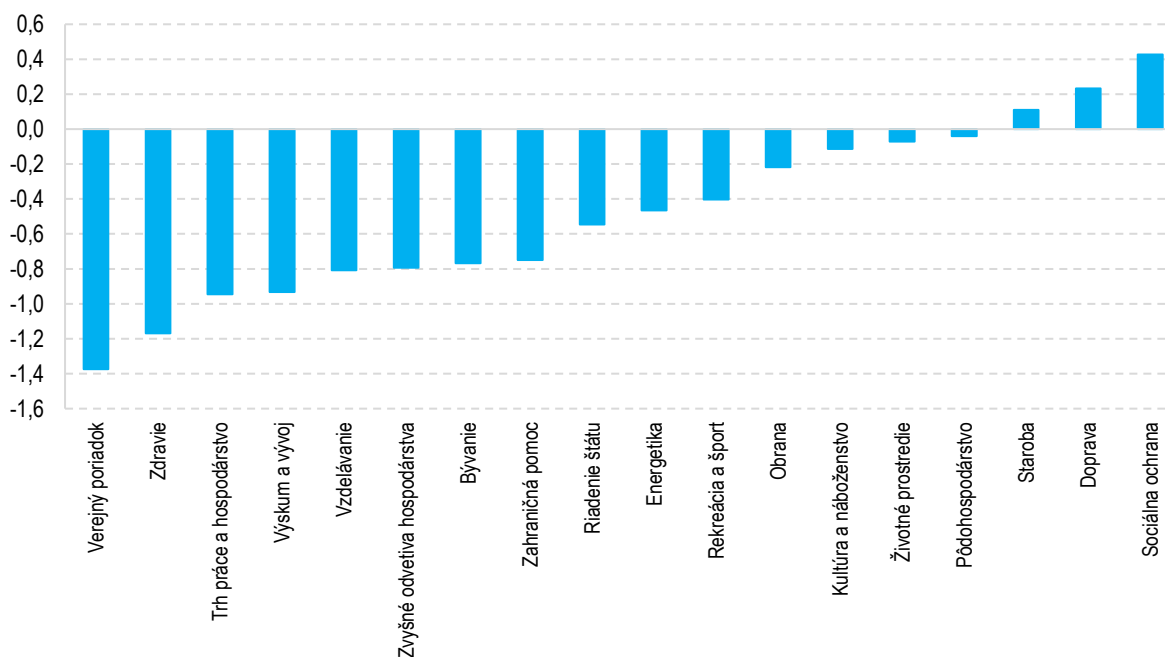
Zdroj: spracovanie ÚHP

Výsledky v každej oblasti reprezentuje kompozitný indikátor. Jednotlivé ukazovatele sú prerozdelené do príslušných COFOG oblastí, aby ich bolo možné spárovať s výdavkami. Niektoré indikátory sú priradované ku konkrétnym podoblastiam, v mnohých prípadoch to však nie je možné, lebo jeden indikátor je často

ovplyvňovaný viacerými podoblasťami alebo aj viacerými oblasťami.⁴⁶ Na tvorbu kompozitných indikátorov je využitá metodika z Reformného kompasu (IFP, 2022).

Najslabšie výsledky Slovensko dosahuje vo verejnom poriadku, zdraví, trhu práce a hospodárstve, či výskume a vývoji. Najlepšie sú na tom sociálna ochrana a doprava. Vďaka použitej metodike je možné interpretovať všetky oblasti s negatívnymi hodnotami z Graf 122 ako tie, kde voči priemeru celej EÚ zaostávame, a naopak, všetky s pozitívnymi hodnotami, kde máme navrch.

Graf 122: Výsledky Slovenska podľa kompozitných indikátorov



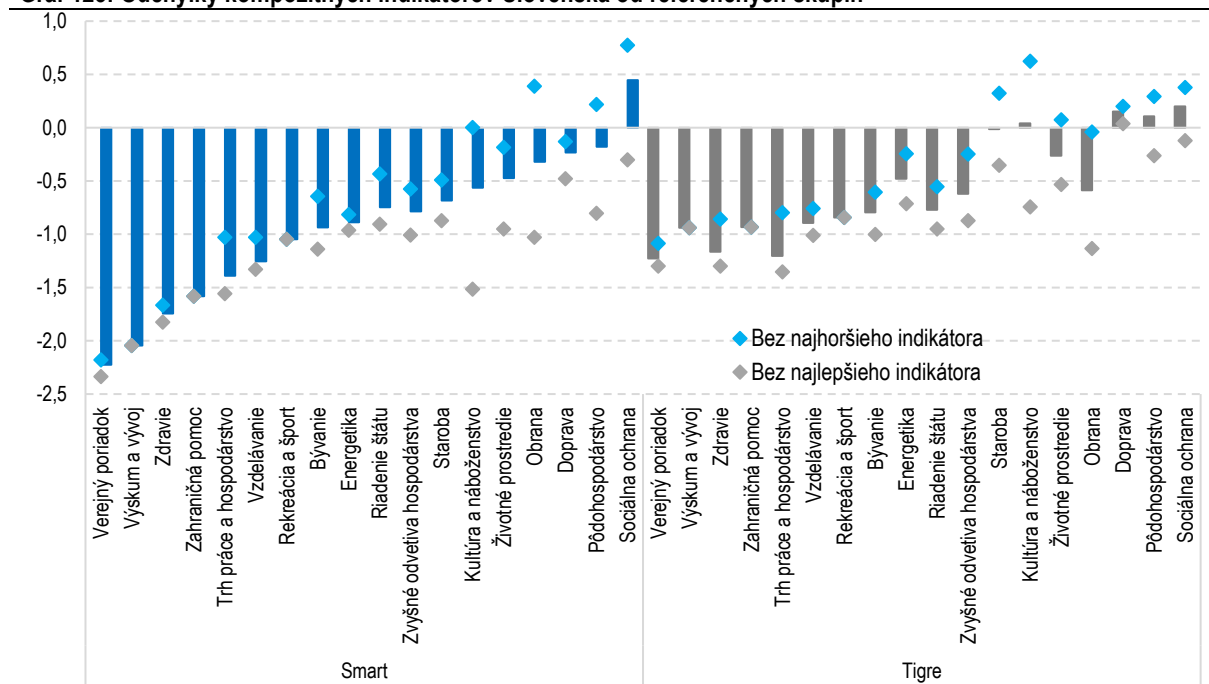
Zdroj: rozpočet verejnej správy, Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

⁴⁶ Špecifickou oblasťou sú transakcie verejného dlhu obsahujúce najmä úroky z dlhu. Tie sú však dôsledkom politik. Preto oblasť nie je medzi výsledkami.

Príloha 8 Citlivosť výberu indikátorov

Voľba čiastkových ukazovateľov môže ovplyvniť výsledné odchýlky kompozitných indikátorov Slovenska od referenčných skupín. Graf 123 zobrazuje dôsledok vynechania najlepších a najhorších ukazovateľov. Najmä v tých oblastiach, v ktorých krajina dosahuje slabé výsledky, nie je vidieť výraznú zmenu záveru, t. j., že zaostávame. Podobne však už nie je možné povedať napríklad o kultúre a náboženstve, starobe, či sociálnej ochrane.⁴⁷ Práve v týchto oblastiach je vhodné konštruovať kompozitné indikátory z viacerých ukazovateľov. Výber jediného by výrazným spôsobom ovplyvniť pozorovaný výsledok.

Graf 123: Odchýlky kompozitných indikátorov Slovenska od referenčných skupín



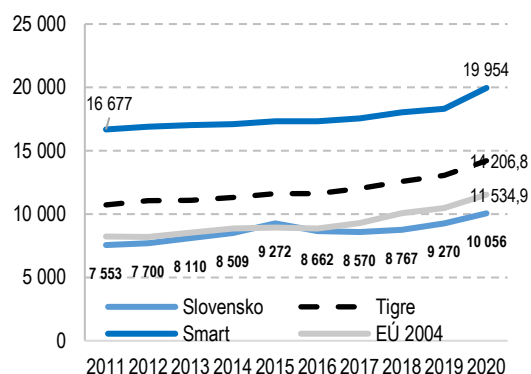
Zdroj: Eurostat, IMF, OECD, EU SILC, TIMSS, PIRLS, EIS, spracovanie ÚHP

⁴⁷ Obrana je z výpočtu vynechaná pre charakter informácií v oblasti. Kvôli bezpečnosti je veľa skutočností neverejných, čo neumožňuje sledovať vhodné ukazovatele ako napríklad mieru plnenia cieľov spôsobilosti a podobne.

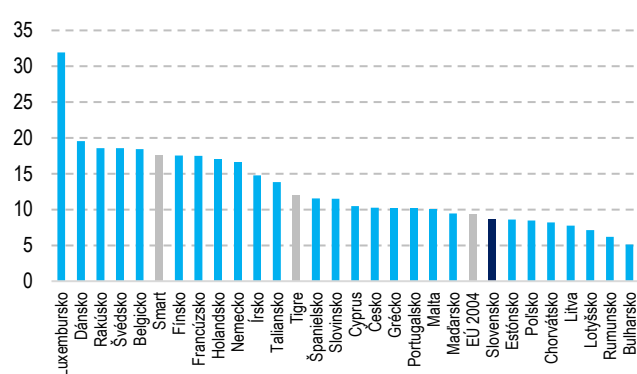
Príloha 9 Výdavky na obyvateľa v PKS

Výdavky na obyvateľa podľa parity kúpnej sily (PKS) by mohli byť teoreticky vhodné pre porovnanie prostriedkov v konkrétnej oblasti. V revízií im nie je prikladaná významná váha z dvoch dôvodov. Prvým je, že hlavným účelom PKS je určiť hodnotu výstupu (HDP) – koľko hypotetických tovarov a služieb si vedia ekonomiky zaobstarať za svoju produkciu. Nie je tak primárne určená na stanovenie hodnoty vstupu. Druhým, závažnejším dôvodom sú metodické nedostatky PKS, ktoré nadhodnocujú ceny bývania na Slovensku a spôsobujú nekonzistenciu v časovom rade do roku 2015 s časovým radom po roku 2015, bližšie v [Dujava a Žúdel \(2023\)](#).

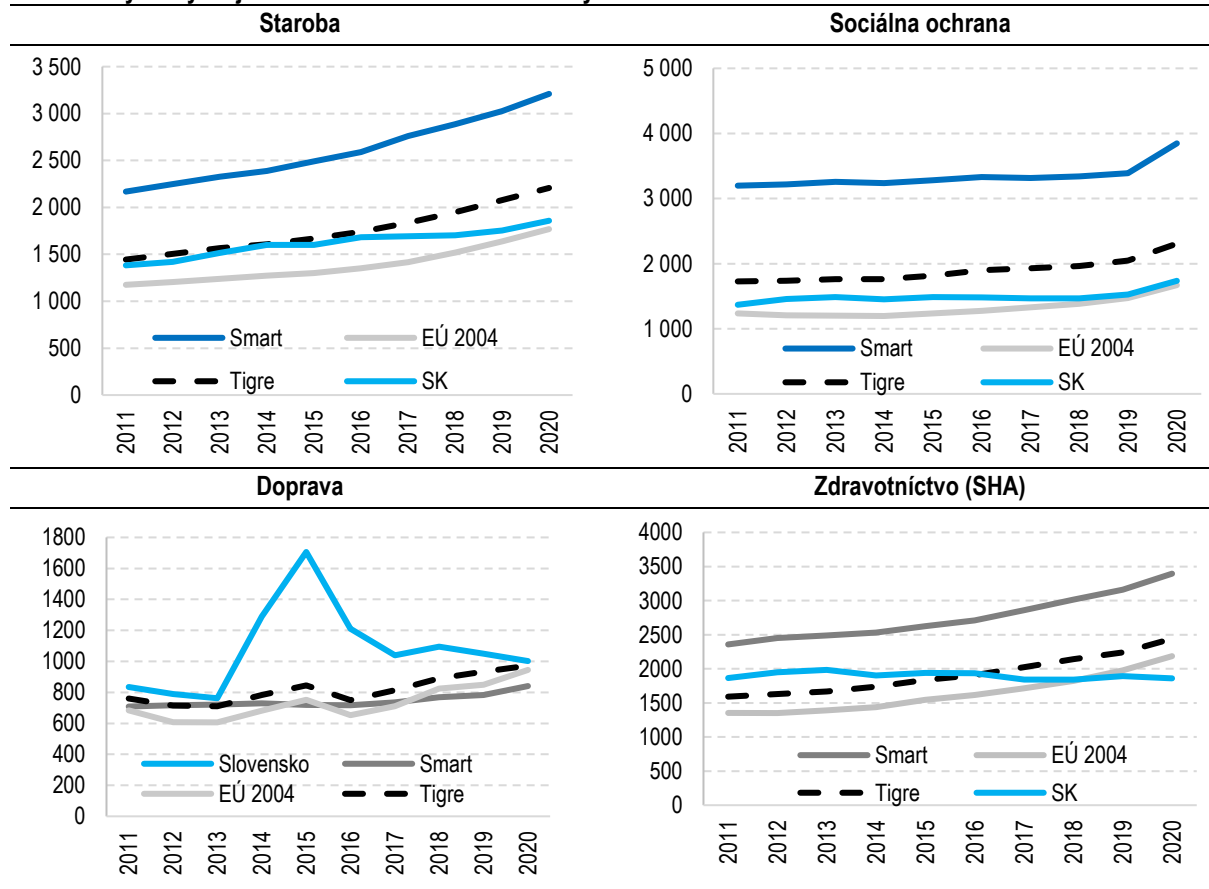
Graf 123: Vývoj verejných výdavkov na osobu v PKS



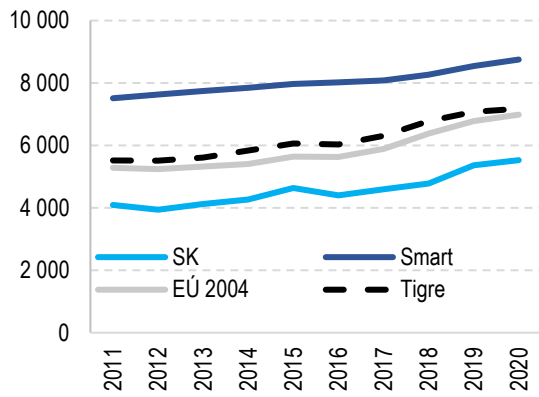
Graf 124: Verejné výdavky v tisícoch na osobu v PKS (priemer 2011-2020)



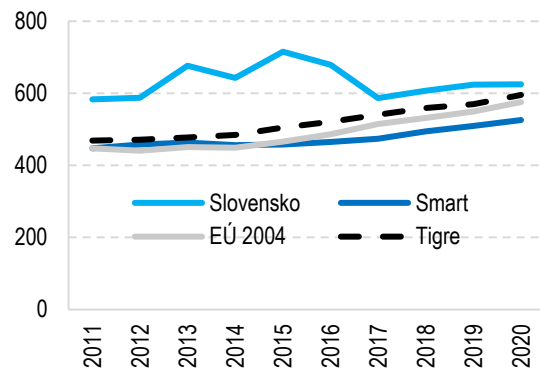
Graf 125: Výdavky na jednotlivé oblasti v mil. eur na obyvateľa v PKS



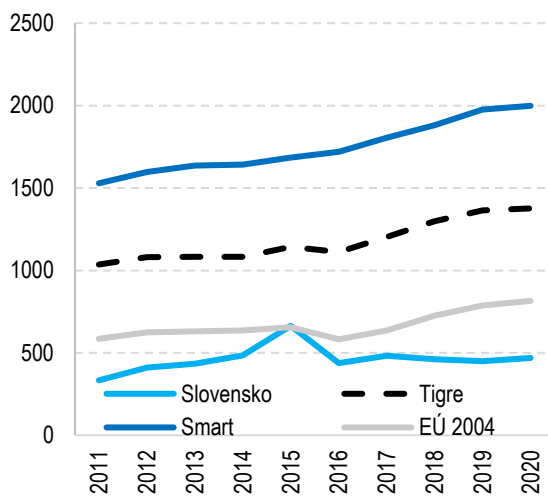
Vzdelávanie (PKS na počet žiakov)



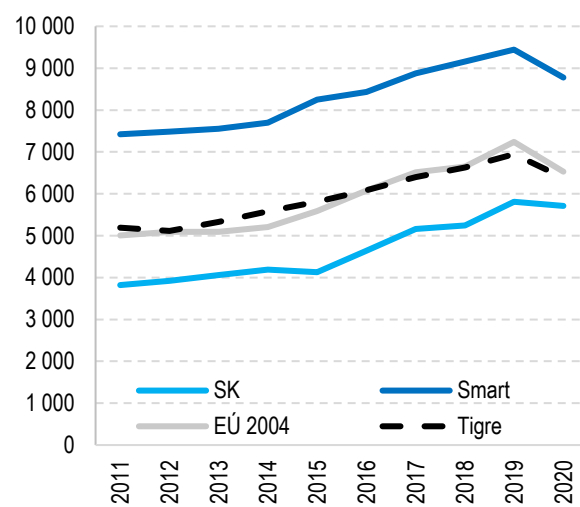
Verejný poriadok



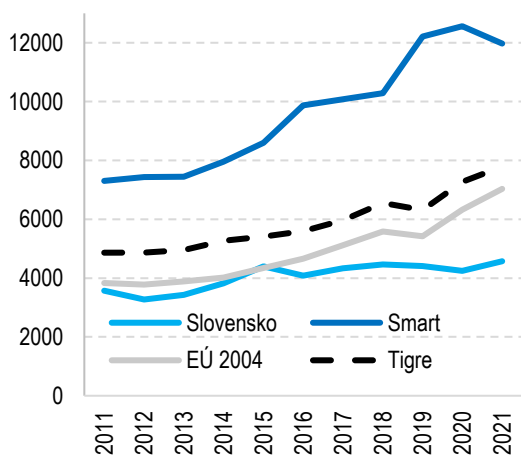
Výskum a vývoj (GERD)



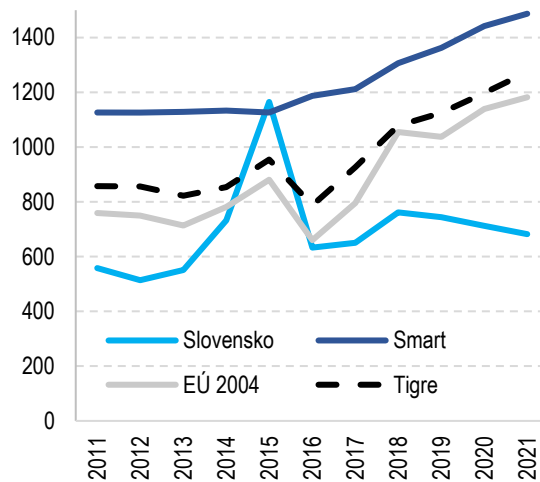
Mzdy



Investície



Fixný kapitál



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostatu, SHA a GERD

Príloha 10 Výsledky regresných modelov

Tabuľka 25: Výstupy z regresných modelov

Závislá premenná: výdavky za oblasť, % HDP	Staroba	Sociálna ochrana	Zdravie	Vzdelávanie	Verejný poriadok
<i>Intercept</i>	-17,410*** (1,960)	4,903*** (1,680)	-1,181 (-0,809)	0,910* (-0,533)	2,895*** (0,141)
<i>HDP_na_hlavu1</i>	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000** (0,000)	0,000*** (0,000)
<i>HDP_sq1</i>	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)
<i>pop_64</i>	0,576*** (0,055)				
<i>ODZ_65</i>	0,967*** (0,112)				
<i>unem_long</i>		-0,537*** (0,097)			0,016*** (0,005)
<i>unem_low_quali</i>		0,079*** (0,017)			
<i>unem_rate</i>		0,389*** (0,093)			
<i>employment</i>		-7,792** (3,086)			
<i>soviet</i>			0,670** (-0,257)	0,637*** (0,158)	
<i>pop_64_79</i>			0,072 (-0,052)		
<i>pop_80_a_viac</i>			0,348*** (-0,105)		
<i>pop_3_10</i>				1,681 (8,856)	
<i>pop_11_19</i>				1,772 (6,493)	
<i>pop_20_25</i>				34,266*** (5,700)	
<i>pop_15_24</i>					-0,040** (0,012)
<i>crime_rate</i>					-0,046** (0,014)
N	270	270	269	270	270
Adj. R2	0,447	0,591	0,702	0,321	0,671

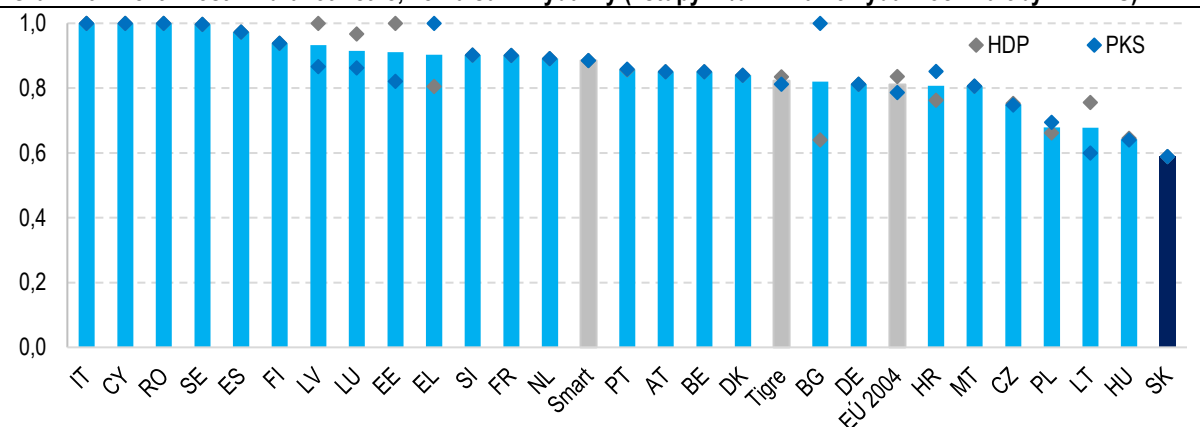
Poznámka: OLS, robustné chyby v zátvorkách, znamienka *, **, *** označujú signifikáciu na hladine významnosti 10, 5 a 1 %

Tabuľka 26: Zoznam použitých premenných

Code	Label
<i>krajina</i>	Skratka krajín
<i>krajina_cele</i>	Celý názov v EN
<i>rok</i>	Rok vo formáte double (numeric)
<i>Staroba</i>	Výdavky na starobu (% HDP)
<i>Soc_ochra</i>	Výdavky na soc. ochranu (% HDP)
<i>Zdravie</i>	Výdavky na zdravotníctvo (% HDP)
<i>Edu</i>	Výdavky na vzdelávanie (% HDP)
<i>Ver_por</i>	Výdavky na verejný poriadok (% HDP)
<i>HDP_na_hlavu1</i>	HDP na hlavu real
<i>HDP_sq1</i>	$HDP_na_hlavu1 \times HDP_na_hlavu1$
<i>pop_64</i>	Podiel populácie vo veku 64+
<i>ODZ_65</i>	Odhadovaná dĺžka dozitia v 65 roku života
<i>unem_long</i>	Dlhodobá nezamestnanosť
<i>unem_low_quali</i>	Nezamestnanosť nízkokvalifikovaných
<i>unem_rate</i>	Podiel nezamestnaných osôb
<i>employment</i>	Zamestnanosť na populáciu (0-65)
<i>soviet</i>	Dummy premenná, 1 = krajiny bývalého východného bloku, 0 = ostatné, Nemecko = 0
<i>pop_64_79</i>	Podiel populácie vo veku 64-79
<i>pop_80_a_viac</i>	Podiel populácie vo veku 80+
<i>pop_3_10</i>	Podiel populácie vo veku 3-10
<i>pop_11_19</i>	Podiel populácie vo veku 11-19
<i>pop_20_25</i>	Podiel populácie vo veku 20-25
<i>pop_15_24</i>	Podiel populácie vo veku 15-24
<i>crime_rate</i>	Úmyselné vraždy na 1000 obyvateľov, evidované skutky

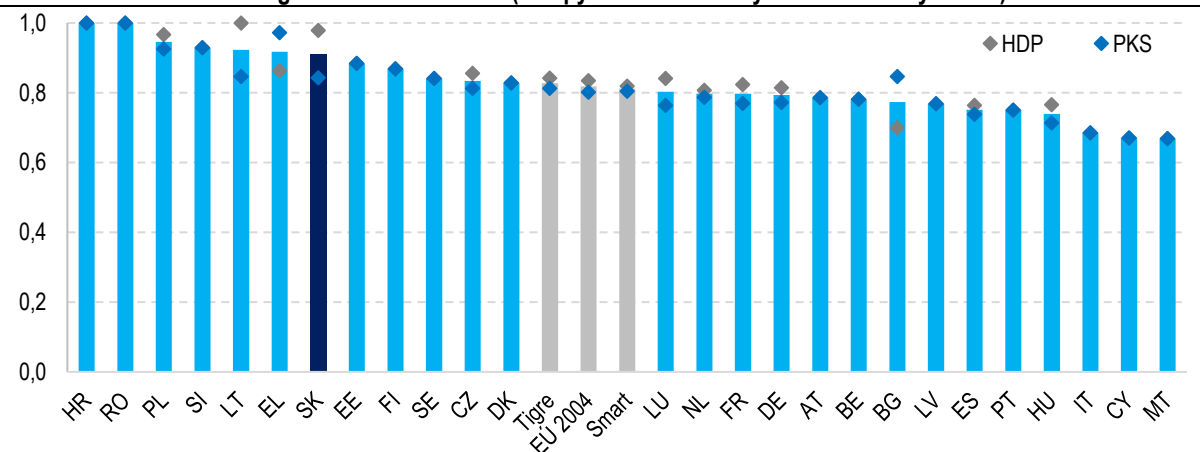
Príloha 11 Alternatívne DEA modely

Graf 126: Efektívnosť v zdravotníctve, ver. a súkr. výdavky (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)



Zdroj: Eurostat, OECD, spracovanie ÚHP

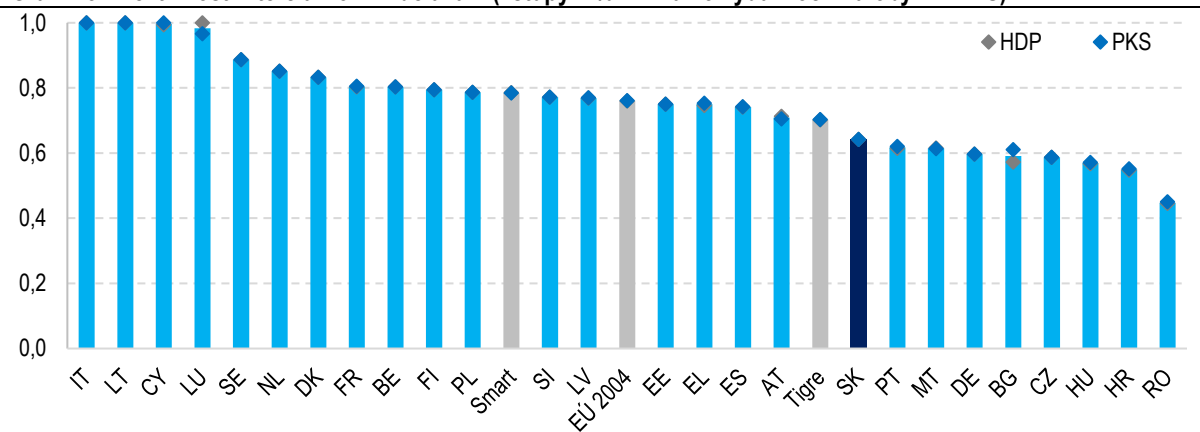
Graf 127: Efektívnosť v regionálnom vzdelávaní (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. PKS)



Do regionálneho vzdelávania patrí predprimárny, primárny a sekundárny stupeň.

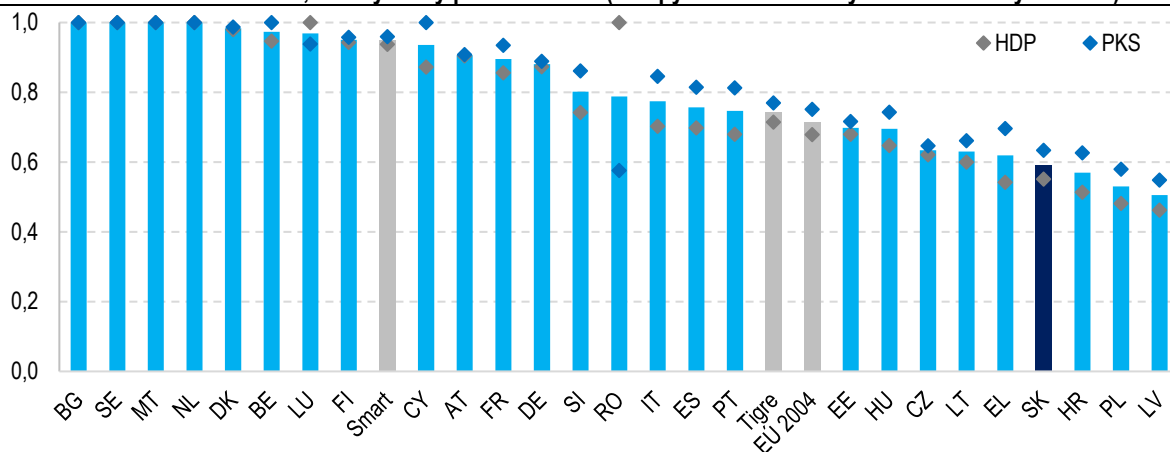
Zdroj: Eurostat, OECD, TIMSS a PIRLS, spracovanie ÚHP

Graf 128: Efektívnosť v terciárnom vzdelávaní (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)



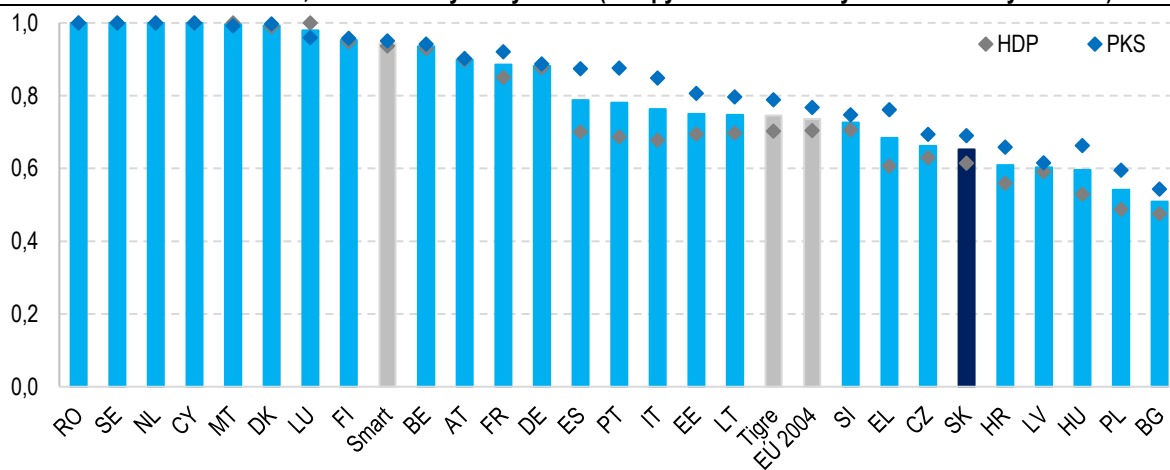
Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Graf 129: Efektívnosť vo VaV, ver. výdavky podľa GBARD (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)



Zdroj: Eurostat, EIS, spracovanie ÚHP

Graf 130: Efektívnosť vo VaV, ver. a súkr. výdavky GERD (vstupy v % HDP a vo výdavkoch na obyv. v PKS)



Zdroj: Eurostat, EIS, spracovanie ÚHP

Príloha 12 Investičný dlh podľa oblastí a cieľov, ktoré by sa jeho splatením dosiahli

Oblasť	Cieľ	Odhad dlhu v mil. eur	Výpočet
Investičný dlh spolu		46 326	Hrubý výpočet investičného dlhu, použitá metodika sa líši podľa oblasti.
Dobudovanie diaľnic	Dobudovanie diaľnic s medzinárodným záväzkom	8 063	Súčet nákladov na plánované diaľnice, ktorých výstavba vyplýva z medzinárodných záväzkov (detail diaľnic v Prioritách vo výstavbe cestnej infraštruktúry)
Obnova štátnych budov	Obnova všetkých štátnych budov v nevyhovujúcom stave	6 775	Jednotkový náklad rekonštrukcie na m ² dosahuje takmer 1 200 eur s DPH a v prípade historických budov vyše 1 500 eur s DPH. S predpokladom, že je nutné obnoviť 75 % (Plán obnovy a odolnosti, 2021: 31) štátnych budov a približne 10 % z podlahovej plochy 6 mil. m ² tvoria nevyhrievané priestory. Detail v " Priorizácia obnovy štátnych budov ".
Modernizácia železníc	Revitalizácia tratí so životnosťou do 10 rokov	6 501*	Výpočet obsahuje iba traťové úseky s BCR nad 1 na základe strategickej CBA a najvyťaženejšie trate. Do odhadu boli zahrnuté náklady v nevyhnutnom minimálnom rozsahu – napríklad traťové koľaje sú započítané všetky, ale staničné koľaje iba slúžiace na časté pravidelné dopravné úkony. Tieto náklady boli odhadnuté pre všetky traťové úseky na základe jednotkových cien jednotlivých prvkov infraštruktúry (detailný pôsob odhadu súčasťou strategickej CBA pre určenie potenciálu tratí).
	Revitalizácia tratí so životnosťou do 10 rokov a modernizácia TENT-T koridorov	12 094	Náklady na rekonštrukcie najvyťaženejších traťových úsekov s BCR nad 1 a projekty na základnej sieti TEN-T, ktorých realizácia je nevyhnutná na základe medzinárodných záväzkov do roku 2030. Do odhadu boli zahrnuté náklady v nevyhnutnom minimálnom rozsahu – napríklad traťové koľaje sú započítané všetky, ale staničné koľaje iba slúžiace na časté pravidelné dopravné úkony. Tieto náklady boli odhadnuté pre všetky traťové úseky na základe jednotkových cien jednotlivých prvkov infraštruktúry.
Komplexná rekonštrukcia štátnych nemocníc	Komplexná modernizácia siete ústavnej zdravotnej starostlivosti	4 661	Odhadované náklady na komplexnú rekonštrukciu väčšiny štátnych nemocníc (17) prepočítané podľa súčasného počtu lôžok (12 596) a aktuálnej referenčnej ceny na rekonštrukciu jedného lôžka po revízii POO (370 056 eur s DPH/lôžko). Predpoklad potreby rekonštrukcie väčšiny nemocníc vyplýva z ich dlhodobého podfinancovania.
Obrana	Dosahovať každoročne záväzok 2% na obranu	3 208	Rozdiel potenciálu výdavkov na obranu (pokiaľ by Slovensko od roku 2004 dávalo každoročne 2% HDP na obranu) vs. skutočnosť (s rozdelením na investície a prevádzku). Suma 3,2 mld. predstavuje len investície.
Rekonštrukcia ciest I. triedy	Rekonštrukcia ciest I. triedy do stavu, aby dosiahli základný dopravný štandard	3 175	Odhad je stanovený na základe dĺžky ciest v nevyhovujúcom stave a nákladov na rekonštrukciu jedného kilometra cesty. 1400 km ciest I. triedy je podľa SSC v nevyhovujúcom a havarijnom stave. Revízia výdavkov na dopravu odhaduje náklady na rekonštrukciu jedného kilometra cesty na 1,5 mil. eur. (bez DPH v cenovej úrovni 2020). Údaje z Priority vo výstavbe cestnej infraštruktúry .
Kanalizácia a vodovodné potrubia	Dobudovanie kanalizácií a vodovodov	3 063	Kanalizácie: Výpočet investičnej potreby je z Plánu rozvoja verejných kanalizácií pre územie Slovenskej republiky na roky 2021 - 2027 a Priorizácie investičných projektov v rezorte Ministerstva životného prostredia SR . Vodovody: Verejný vodovod bol v 2018 aspoň čiastočne vybudovaný v 2 419 obciach, čo znamená, že v 463 obciach verejný vodovod chýba úplne. Výpočet z Plánu rozvoja verejných vodovodov pre územie Slovenskej republiky na roky 2021 – 2027 .
Environmentálne záťaž	Odstránenie všetkých potvrdených	2 186	Náklady odhadnuté na základe štúdie IEP " Ako sa zbaviť najdrahších hrozieb pre životné prostredie ". Na hrubý odhad boli použité jednotkové náklady minulých projektov z Operačného programu Kvalita životného prostredia (OP KŽP). Jednotkové náklady boli vypočítané osobitne pre jednotlivé typy záťaží podľa druhu činnosti, ktoré spôsobili znečistenie.

	environmentálnych záťaží		
Kanalizácia a vodovodné potrubia	Dobudovanie kanalizácií a vodovodov vo vysoko prioritných oblastiach	1 225*	Kanalizácie: V prípade odpadových vôd predstavuje investičná potreba pre vysoko prioritné projekty 635 mil. eur. Do vysokej priority sú započítané obce z aglomerácií nad 2000 EO, obce v chránených vodohospodárskych oblastiach a tie, ktoré už majú rozostavanú kanalizáciu - toto vyplýva zo záväzkov SR. Výpočet investičnej potreby vychádza z Plánu rozvoja verejných kanalizácií pre územie Slovenskej republiky na roky 2021 - 2027 a Priorizácie investičných projektov v rezorte Ministerstva životného prostredia SR. Vodovody: Verejný vodovod bol v 2018 aspoň čiastočne vybudovaný v 2 419 obciach, čo znamená, že v 463 obciach verejný vodovod chýba úplne. Investičná potreba predstavuje 657 - 985 mil eur. Z toho s vysokou prioritou sú investície za 287 mil. eur (tie by ale mali byť zabezpečené). Údaje sú z Plán rozvoja verejných vodovodov pre územie Slovenskej republiky na roky 2021 – 2027.
Národné pamiatky (NKP)	Zrekonštruovanie všetkých NKP vo vlastníctve štátu alebo samospráv v narušenom a dezolátnom stave	1 852*	Pamiatkový dlh je vypočítaný na základe počtu pamiatkových objektov daného typu vynásobený priemernou sumou príspevku na opravu nehnuteľnej pamiatky alokovanou z fondov EÚ určených na obnovu pamiatok v rokoch 2007-2013, váženou podľa stavebno-technického stavu pamiatky (0,66 [narušený] a 1 [dezolátny]). Bol použitý vyšší z dvoch dostupných medzinárodných benchmarkov (fondy EÚ a nórske fondy) nákladov na obnovu pamiatky.
Národné pamiatky (NKP)	Zrekonštruovanie všetkých NKP vo vlastníctve štátu alebo samospráv, ktorých stav si to vyžaduje	2 583	Pamiatkový dlh je v Revízii výdavkov na kultúru vypočítaný na základe počtu pamiatkových objektov daného typu vynásobený priemernou sumou príspevku na opravu nehnuteľnej pamiatky alokovanou z fondov EÚ určených na obnovu pamiatok v rokoch 2007-2013, váženou podľa stavebno-technického stavu pamiatky (0,33 [vyhovujúci], 0,66 [narušený], 1 [dezolátny]). Bol použitý vyšší z dvoch dostupných medzinárodných benchmarkov (fondy EÚ a nórske fondy) nákladov na obnovu pamiatky. Pamiatkový dlh sa mierne kryje s dlhom Obnovy všetkých štátnych budov v nevyhovujúcom stav, toto krytie odhadujeme v minimálnych hodnotách.
Školy a škôlky	Zvýšenie kapacít materských a základných škôl, odstránenie dvojzmennej prevádzky základných škôl a debarierizácia stredných škôl.	398	Pre úplné dosiahnutie právneho nároku na miesto materskej školy pre všetky deti od 3 rokov veku, kedy prekážkou zaškolenosti nie je nedostatok miesta v materskej škole, bude potrebné dobudovať 13 tisíc miest pre deti v materských školách. Ako benchmark pre náklady na vytvorenie jedného miesta v MŠ slúži priemerný výdavok na jedno miesto v projektoch financovaných z IROPu v programovom období 2014-2020. Na odstránenie súčasnej dvojzmennej prevádzky je potrebné dobudovať 220 tried v 49 školách (cca 181 tis. eur na triedu, proporčne krátená suma na základe priemernej veľkosti triedy v dvojzmennej prevádzke). Náklady na debarierizáciu jednej školy boli odhadnuté na základe realizovaného projektu a podľa údajov zo škôl ohľadom ich debarierizácie. Investičná potreba predstavuje 135,4 mil. eur na rozšírenie kapacít materských škôl + 65 mil. eur na debarierizáciu stredných škôl + ukončenie dvojzmennej prevádzky - 123,3 mil. eur, spolu 323,7 mil. eur (po indexovaní 398,2 mil.) Údaje vychádzajú z Plánu obnovy a odolnosti SR.
Obmena vozových parkov	Obmena vozidiel štátnej správy po životnosti	120	Výpočet na náklade súčasného stavu vozidiel v štátnej správe. Ak bude tento dlh splatený stále je potrebné ročne investovať do priebežnej obmeny vozového parku. Výpočet sna základne spotreby pohonných hmôt zo štátneho rozpočtu, priemernej spotreby vozidiel, a ročného nájazdu kilometrov. Odhad percenta vozidiel, ktoré si vyžaduje obmenu vychádza z konceptného plánu obnovy vozidiel MV SR.

*náklady nie sú započítané do celkového investičného dlhu, v rámci oblasti bol vybraný iný cieľ a započítanie nákladov by bolo duplicitné

Zoznam literatúry

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., 2023. The size of the government In Afonso, A., Jalles, J. T., Venancio, A. eds. *Handbook on Public Sector Efficiency*. ISBN 978-1-83910-915-7.
- Alesina, A., Baqir, R., Easterly, W., 1999. Public Goods and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(4), s. 1243-1284.
- Antonelli, M., Bonis, V., 2018. The efficiency of social public expenditure in European countries: a two-stage analysis. *Applied Economics*, 51, s. 1-14.
- Becker, B., 2014. *Public R&F policies and private R&D investment: A survey of the empirical evidence*. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), s. 917-942.
- Briukhovetska, N., 2012. *Strategy and mechanisms for regulation of industrial development 1*, s. 30-38.
- Cukrowska-Torzewska E., Matysiak A., 2020. The motherhood wage penalty: A meta-analysis. *Social Science Research*. Volumes 88–89. ISSN 0049-089X. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0049089X20300144>.
- Čerman M., Dujava D., 2021. Kolko stojí dieťa? IFP Komentár 2021/10. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/5/Kolkostojidieta.pdf>.
- Dujava, D., Žúdel, B., 2023. *O parite: Komentár ku konvergencii slovenskej ekonomiky k EÚ*. Komentár 2023/6 IFP. Dostupný z: https://www.mfsr.sk/files/archiv/44/ppp_final_web.pdf
- Esping-Andersen, G., Garfinkel, I., Han, W. J., Magnuson, K., Wagner, S., Waldfogel, J., 2012. Child care and school performance in Denmark and the United States. *Children and youth services review*, 34(3), s. 576-589. Dostupné na: <https://nyuscholars.nyu.edu/en/publications/child-care-and-school-performance-in-denmark-and-the-united-state>
- Európska komisia, 2017. EURÓPSKY PILIER SOCIÁLNYCH PRÁV. ISBN 978-92-79-74095-4. Dostupné na: https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sk.pdf
- Európska komisia, 2021. The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Institutional Paper 148. ISSN 2443-8014
- Európska komisia, 2023. Debt Sustainability Monitor 2022. European Economy Institutional Paper No. 199. ISSN 2443-8014.
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I., 2016. Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 78(4), s. 522-547.
- Habodászová, L., 2019. Tri výzvy slovenskej ekonomiky. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/5/Trivyvzyslovenskejekonomiky.pdf>
- Habrman, M., Habodászová, L., Šrámková, L., 2022. *Reformný kompas slovenskej ekonomiky*. Policy paper 59 IFP. Dostupný z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/59-reformny-kompas-slovenskej-ekonomiky.html>.
- Hagara E., Kišš Š., Ódor L., 2019. Rozpočet 2.0. Diskusná štúdia NBS. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/seminare-prezentacie/prezentacie/rozpocet-2.0/>
- IMF, 2015. *Making public investment more efficient*. Dostupný na: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>

- Kostarakos, I., McQuinn, K. and Varthalitis, P. 2023. Is Ireland the most intangible intensive economy in Europe? A growth accounting perspective. *Review of Income and Wealth*, open acces. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/roiw.12651>
- Kuah, C., Wong, K.Y., Behrouzi, F., 2010. A review on Data Envelopment Analysis (DEA). *Asia International Conference on Modelling & Simulation*, s. 168-173.
- Labaj M., 2023, Achillova päta Slovenska – eurofondy. Dostupné na: https://nbs.sk/aktuality/achillova-pata-slovenska-eurofondy/?fbclid=IwAR1xrhNECsVpwdU3Hh5HWp5Aisikawdh0XjJfB7Ko8_WClxf-bCUMWCups
- MF SR, 2023a. Program stability Slovenskej republiky na roky 2023 až 2026. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability-slovenska-roky-2023-2026.pdf>
- MF SR, 2023b. Národný program reforiem Slovenskej republiky 2023. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforier/narodny-program-reforier-2023.pdf>
- Martins, S., Veiga, F. J., 2014. Government size, composition of public expenditure, and economic development. *International Tax and Public Finance*, 21, s. 578-597.
- Prasetyo, A.D., Zuhdi, U., 2013. The Government Expenditure Efficiency towards the Human Development. *Procedia Economics and Finance*, 5, s. 615-622.
- Salomonová A., 2023. Kto sa o nás postará o 50 rokov?. IFP Komentár 2023/4. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/63/komentar-LTC.pdf>
- Sarkis, J., 2007. Preparing your data for DEA. *Modeling Data Irregularities and Structural Complexities in Data Envelopment Analysis*, s. 305-320. ISBN 978-0387518664.
- Slaby, R., Loucks, S., Stelwagon, P., 2005. Why Is Preschool Essential in Closing the Achievement Gap? *Educational Leadership and Administration: Teaching and Program Development*, 17, s. 47-57. Dostupné na: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ795076.pdf>
- Sobotka T., Matysiak A., Brzozowska Z. 2019. Policy responses to low fertility: How effective are they?, United Nations Population Fund Technical Division Working Paper Series, No. 1. Dostupné na: <https://www.unfpa.org/publications/policy-responses-low-fertility-how-effective-are-they>
- Tridimas, G., 2001. The Economics and Politics of the Structure of Public Expenditure. *Public Choice*, 106, s. 299-316.
- ÚHP, 2022. Revízia výdavkov na zdravotníctvo aktualizácia. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/29/Aktualizacia-revizie_zdravotnictvo_final.pdf
- ÚHP, 2023. Aktualizácia revízie výdavkov Ministerstva vnútra SR (Policajný zbor). Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/28/Aktualizacia-revizie-vydavkov-MV-SR-Policajny-zbor.pdf>
- ÚHP a VAIA, 2023. Revízia výdavkov, kompetencií a personálnych kapacít vo výskume, vývoji a inováciách. Dostupné z: <https://shorturl.at/fqlv1>
- World Bank. 2018. The World Development Report 2018. ISSN: 0163-5085. Dostupné na: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>
- Wesolowski K., Ferrarini T., 2018. Family policies and fertility. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(11/12), s. 1057-1070.