



Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2020

august 2021

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

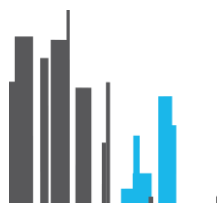
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rrz.sk>).

Copyright ©

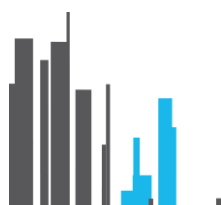
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery, ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.



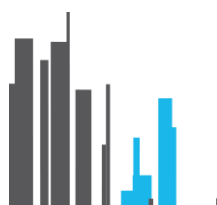
Obsah

Zhrnutie	5
1 Prehľad rozpočtových pravidiel týkajúcich sa Slovenska	14
2 Plnenie hlavného cieľa zákona - dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR	18
3 Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti	20
3.1 Limit dlhu verejnej správy	20
3.2 Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu	24
3.3 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov	29
3.4 Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti	31
4 Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti	33
4.1 Výbory	33
4.2 Zverejňovanie údajov	35
4.3 Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti	43
Referencie	45
Príloha 1 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti	47
Príloha 2 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ	50
Príloha 3 – Vývoj dlhu v rokoch 2014 až 2024	53
Príloha 4 – Informácia o plnení numerických fiškálnych pravidiel samosprávou	57



Zoznam boxov, tabuliek, schém a grafov

Box 1: Prehľad	16
Box 2: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2021 až 2024	24
Box 3: Poskytovanie návratných finančných výpomocí samosprávam	25
Box 4: Vývoj zavádzania výdavkových limitov	31
Box 5: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy	36
Box 6: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2019	41
Tab 1: Pokuty obciam za rok 2019	28
Tab 2: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2020	33
Tab 3: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti	47
Tab 4: Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti	48
Tab 5: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2020	50
Tab 6: Vývoj dlhu medzi rokmi 2014 až 2024	53
Tab 7: Jednorazové vplyvy na dlh	55
Tab 8: Prehľad vývoja dlhu do roku 2024	56
Tab 9: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC	58
Tab 10: Vyhodnotenie pravidla o výške dlhu obcí	61
Schéma 1: Prehľad pravidiel a postupov upravujúcich hodnotenie hospodárenia SR	14
Schéma 2: Vývoj zavádzania výdavkových limitov	31
Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	5
Graf 2: Medzinárodné porovnanie indikátora S ₂	5
Graf 3: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	18
Graf 4: Vývoj dlhu a hranice stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti	22
Graf 5: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu	23
Graf 6: Medziročná zmena dlhu z pohľadu čistého bohatstva	23
Graf 7: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2020 - 2024	24
Graf 8: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2020	29
Graf 9: Podiely zložiek príjmov verejnej správy	34
Graf 10: Podiely zložiek daňových príjmov v roku 2020	34
Graf 11: Kapitálové výdavky ŠR presunuté do ďalších rokov	40
Graf 12: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom	59
Graf 13: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu	59
Graf 14: Medziročné porovnanie počtu obcí v dlhových pásmach	59



Zhrnutie

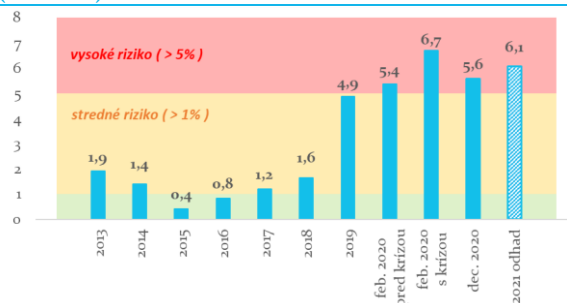
Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti každoročne do 31. augusta posudzuje plnenie pravidiel vyplývajúcich z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹ za predchádzajúci rok. Okrem hodnotenia vývoja dlhodobej udržateľnosti ako najdôležitejšieho cieľa zákona, hodnotí dodržiavanie ústavného limitu na dlh, ako aj ďalšie zákonom stanovené povinnosti, najmä v oblasti poskytovania a zverejňovania údajov, dlhu samospráv a financovania ich kompetencií.

Na podporu dosiahnutia udržateľnosti hospodárenia SR je akútna potreba prijatia novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Konečným cieľom rozpočtovej zodpovednosti je **dosiahnuť udržateľné verejné financie**. Ochrana dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR so zreteľom na dodržiavanie princípov transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov bola v roku 2020 ukotvená aj v novele samotnej Ústavy Slovenskej republiky².

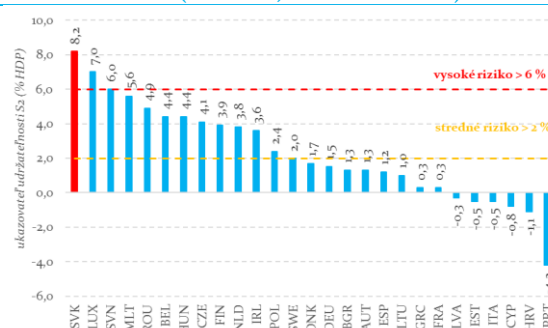
Ešte pred vypuknutím krízy dosiahol indikátor úroveň vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti a bol tak na najhoršej úrovni od roku 2013. Samotná kríza ho prirodzene ešte viac zhoršila a v súčasnosti dosahuje Slovensko najhoršiu udržateľnosť verejných financií v rámci EÚ.

Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Medzinárodné porovnanie indikátora S₂ (% HDP, metodika EK)

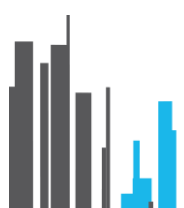


Zdroj: RRZ, EK (Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes; SWD(2021) 501 final)

Výrazný nárast dlhu v roku 2020 nad všetky sankčné pásma, vrátane horného limitu nastal už počas prvej väčšej krízy po prijatí ústavného zákona. Dosiahnutie najhoršej dlhodobej udržateľnosti verejných financií od platnosti zákona ešte pred vypuknutím krízy začiatkom roku 2020, ako aj problémy s financovaním štátu počas krízy **naplno dokumentujú čiastočnú nefunkčnosť aktuálneho znenia Ústavného zákona o rozpočtovej**

¹ Zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

² Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnil článok 55a do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.



zodpovednosti. Podľa RRZ pretrváva protiústavný stav³, kedy napriek požiadavkám ústavného zákona nie sú stále implementované výdavkové limity, ktoré by mohli výraznou mierou znížiť riziko takéhoto negatívneho vývoja⁴. **Preto vítame záväzok vlády implementovať výdavkové limity v rámci Plánu obnovy a odolnosti SR, ale považujeme za dôležité ich prijatie vo forme ústavného zákona.**

Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti

Na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií zákon predpokladá existenciu výdavkových limitov a horný limit dlhu. Oba tieto nástroje by mali zabrániť nárastu dlhu nad zákonom stanovený horný limit počas najbližších desaťročí.

Limit dlhu verejnej správy

V apríli 2021 Eurostat zverejnil údaje o hrubom dlhu ku koncu roka 2020 na úrovni 60,6 % HDP⁵ a v porovnaní s rokom 2019 tak dlh stúpol o 12,4 p.b. a **prekročil najvyššie sankčné pásmo ústavného limitu na dlh⁶.**

Vzhľadom na platné výnimky z uplatňovania prísnejších sankcií ústavného zákona⁷, **dosiahnutá výška dlhu za rok 2020 je v súčasnosti spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého sankčného pásma dlhovej brzdy.** Sankcie spočívajú v povinnosti pre vládu predložiť na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a od 1. mája 2021 by sa mali znížiť platy členov vlády na úroveň ich plátov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie. Platy členov vlády sú v roku 2021 nižšie oproti predchádzajúcemu roku, návrh opatrení zatiaľ nebol predložený. **Dôležitosť predloženia konkrétneho návrhu opatrení na zníženie dlhu zvyšuje to, že úroveň dlhu je v súčasnosti nad horným limitom dlhovej brzdy.**

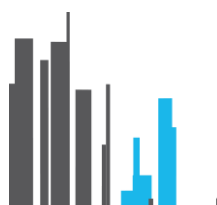
³ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejstujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚZoSR, potom ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.“

⁴ Podľa analýz RRZ ak by vlády dodržiavali svoje vlastné rozpočtové ciele a zároveň využívali dobré ekonomické podmienky (lepší rast príjmov) na rýchlejšiu konsolidáciu (funkcia výdavkových limitov), úroveň dlhu by mohla byť nižšia približne o 10 % HDP a nedošlo by tak k prekročeniu hornej hranice limitu na dlh. Spolu s pripravovanou zmenou sledovania čistého dlhu by sa takisto odstránila motivácia znižovať hotovostnú rezervu štátu koncom 2019, ktorá následne komplikovala financovanie štátu v roku 2020.

⁵ Štatistický úrad SR dňa 30. apríla 2021 revidoval HDP, čo viedlo k zníženiu pomeru dlhu k HDP na 60,3 %. Táto hodnota je používaná v ďalších častiach materiálu popisujúcich vývoj a prognózu dlhu. Aktualizovaný pomer dlhu k HDP za rok 2020 (zahŕňajúci uvedenú revíziu HDP a prípadné ďalšie zmeny), relevantný pre posúdenie pravidiel dlhovej brzdy, zverejní Eurostat v októbri 2021.

⁶ K definitívnemu potvrdeniu podielu dlhu na HDP dôjde v jesennej notifikácii v októbri 2021.

⁷ Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR [schválila](#) dňa 30. apríla 2020 Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 až 2024 a dňa 4. mája 2021 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, povinnosti vyplývajúce z prekročenia uvedených sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa mohli uplatniť najskôr od mája 2023.



V strednodobom horizonte RRZ odhaduje⁸, že hrubý dlh by sa vplyvom oživenia ekonomiky, zrýchlenia čerpania eurofondov a postupným znižovaním úrovne hotovostných rezerv stabilizoval tesne nad úrovňou 60 % HDP. Na konci roku 2024 by dosiahol 60,5 % HDP. Znamená to, že dlh by bol v každom roku nad horným limitom dlhovej brzdy, pričom by sa potreba opatrení na zosúladienie s ústavným zákonom zvyšovala z dôvodu postupného poklesu hornej hranice na úroveň 53 % HDP v roku 2024⁹.

Z hľadiska uplatňovania sankcií dlhovej brzdy podľa v súčasnosti platnej legislatívy by to znamenalo, že po zverejnení podielu hrubého dlhu na HDP za rok 2022 a po ukončení platných výnimiek v máji 2023 by mala vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. Zároveň by do 15. októbra 2023 mala predložiť do národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom a nerastúcimi výdavkami.

Limit verejných výdavkov

Ústavný limit na dlh by mal slúžiť ako posledný nástroj na zabezpečenie udržateľnej úrovne dlhu a vláda by mala využiť všetky možnosti na to, aby realizovala hospodársku politiku, vrátane proticyklickej politiky v rámci tohto limitu. **Ústavný zákon ako nevyhnutnú súčasť zodpovedného hospodárenia predpokladal okrem limitu na dlh aj zavedenie operatívneho nástroja riadenia rozpočtu – výdavkových limitov.** V čase vysokého ekonomického rastu vedú výdavkové limity k rýchlejšiemu znižovaniu deficitu rozpočtu a naopak v čase ekonomického spomalenia alebo recesie vytvárajú priestor pre fiškálnu expanziu.

Nadobudnutím účinnosti ústavného zákona sa mali začať bezodkladne vyvíjať kroky smerujúce k implementovaniu výdavkových limitov, keďže ich absenciou dochádza k porušovaniu ústavného zákona¹⁰. Z tohto pohľadu možno pozitívne vnímať zámer vlády, ktorá sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zaviesť do praxe výdavkové stropy¹¹. Vláda SR dňa 30. septembra 2020 schválila návrh novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorým by sa záväzné limity verejných výdavkov zaviedli. Zatiaľ však novela nebola schválená Národnou radou SR. Na to, aby sa výdavkovými limitmi mohli verejné financie riadiť od roku 2023, tak ako to predpokladá vo svojom návrhu vláda, by bolo potrebné ich schváliť čo najskôr v tomto roku. **RRZ vníma pozitívne fakt, že ústavné ukotvenie výdavkových limitov by výrazne prispelo k posilneniu záväznosti pravidla.**

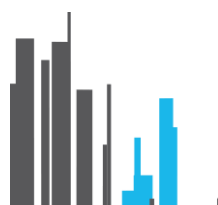
Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

⁸ Ide o prognózu dlhu RRZ z [Aktualizácie strednodobého fiškálneho výhľadu](#) z júla 2021.

⁹ Dôvodom je klesanie hodnôt sankčných pásiem o 1 p.b. ročne od roku 2018.

¹⁰ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejstujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚZoSR, potom ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.“

¹¹ [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 až 2024](#), zo 17.4.2020, str. 56 a [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 až 2024](#), z 28.4.2021, str. 56.



V prípade pravidiel týkajúcich sa samospráv sa sledujú tri oblasti: 1/ či štát finančne kryl straty samospráv; 2/ či došlo k presunutiu nových úloh a kompetencií na samosprávy bez finančného krytia a 3/ výška dlhu samospráv.

- RRZ konštatuje, že **štát finančne nekryl straty samospráv**. Štát však **pokračoval v zlepšovaní hospodárenia samospráv¹² poskytovaním úverov za veľmi výhodných podmienok** (neúročené, bez zabezpečenia, s možnosťou ich odpustenia). Legislatívne sa tiež upravili pravidlá pre poskytovanie návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív (súhlas vlády, písomná zmluva a určený účel). Tieto zmeny však nezabránia prípadnému selektívnemu zvýhodňovaniu samospráv a predchádzaniu ich platobnej neschopnosti v budúcnosti, z toho dôvodu by bolo potrebné stanoviť pravidlá aj v týchto oblastiach.
- **Podľa dostupných informácií v priebehu roku 2020 nedošlo podľa RRZ k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu¹³**. Povinnosť zabezpečiť adekvátne finančné zdroje sa podľa ústavného zákona nevzťahuje na zmeny v existujúcich kompetenciách samospráv, ktoré nemajú významné finančné vplyvy a existujú mechanizmy, pomocou ktorých môže samospráva získať zdroje iným spôsobom (napr. zvýšením daní alebo prenesením nákladov na prijímateľov služieb)¹⁴.

Nevyhnutným predpokladom pre zvýšenie transparentnosti je povinnosť dôsledne vyčísl'ovať vplyvy nových opatrení na samosprávy v rámci doložiek vplyvov spolu s uvedením informácie, či sa ustanovujú nové úlohy alebo rozširujú existujúce úlohy samospráv.

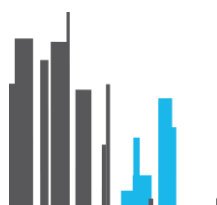
- V prípade samospráv s nadmerným dlhom¹⁵ v súčasnosti prebiehajú správne konania o uložení pokuty. **Kým všetky VÚC mali dlh za rok 2019 pod stanoveným limitom, zo 46 prvotne identifikovaných obcí po zohľadnení zákonných výnimiek a kontrole vykázaných hodnôt aktuálne prebiehajú správne konania o uložení pokuty v prípade dvoch obcí.** Za rok 2020 hrozí pokuta predbežne 37 obciam, v súčasnosti prebieha overovanie vykázaných hodnôt. Ďalších 43 obcí bolo oslovených, pretože nepodali potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali aj za rok 2020 dlh pod zákonom stanoveným limitom.

¹² V roku 2020 vláda poskytla návratné finančné výpomoci celkovo 1727 obciam a vyšším územným celkom na krytie výpadkov príjmov spôsobených pandémiou a trom vyšším územným celkom (bratislavský, trenčiansky a košický samosprávny kraj) na rekonštrukciu cestnej infraštruktúry.

¹³ Ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o zabezpečení primeraného financovania samospráv pri nových úlohách sa vzťahuje na nové úlohy pri výkone originálnej právomoci územnej samosprávy. Na financovanie nových úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy existuje ústavná garancia v rámci Ústavy (čl. 71 ods. 1 Ústavy: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“).

¹⁴ Súčasný znenie ústavného zákona neobsahuje objektívne kritériá, ktoré by umožňovali RRZ jednoznačne vyhodnotiť súlad s ústavným zákonom. Objektívne hodnotenie vplyvu presunutých kompetencií na rozpočty samospráv nie je možné kvôli chýbajúcej porovnávacej základni. Na to, aby sa ústavný zákon v tejto oblasti stal účinným, by bolo potrebné uskutočniť audit, ktorý by zhodnotil aktuálny stav kompetencií samospráv a ich finančné krytie zo strany štátu. RRZ okrem iného považuje za dôležité vyhodnocovať vplyvy opatrení v kontexte dlhšieho časového obdobia a tiež toho, ako sa v čase tieto úlohy menia aj vo vzťahu k ich finančným zdrojom.

¹⁵ Prekročenie limitu dlhu vo výške 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Presná definícia ukazovateľa je uvedená v prílohe 4.



Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie. **RRZ odporúča, aby MF SR transparentne zverejňovalo¹⁶ všetky informácie súvisiace s overovaním výšky dlhu samospráv a uložením pokút.**

Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

Pravidlá rozpočtovej transparentnosti definované ústavným zákonom boli z formálneho hľadiska takmer v plnej miere splnené.

Makroekonomické a daňové prognózy boli schválené príslušnými nezávislými výbormi a zverejnené v súlade s termínmi, ktoré ukladá ústavný zákon. Rozpočet verejnej správy na roky 2021 až 2023 obsahoval s výnimkou informácií o väčšine podnikov s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR všetky zákonom definované údaje. Súhrnná výročná správa za rok 2019 obsahovala všetky údaje stanovené zákonom.

RRZ popri zákonom definovaných požiadavkách posudzuje rozpočtovú transparentnosť aj z hľadiska vypovedacej schopnosti a zrozumiteľnosti informácií uvedených v hodnotených dokumentoch, konzistentného použitia metodiky ESA2010 a miery kontroly parlamentu nad schvaľovaním a plnením rozpočtu. Do týchto oblastí smerovali aj odporúčania RRZ v správe z augusta 2020¹⁷. Vo viacerých oblastiach došlo v roku 2020 k zlepšeniu v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi, avšak niektoré negatíva naďalej pretrvávajú.

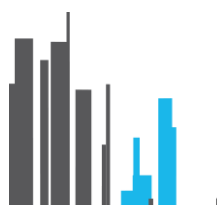
Pozitívne možno vnímať plány vlády vyjadrené v jej programovom vyhlásení¹⁸, ktoré sa začali postupne implementovať do rozpočtového procesu. Ich zrealizovanie by mohlo viesť k výraznému zlepšeniu kvality rozpočtového rámca na Slovensku, ktorá od zavedenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v roku 2011 stagnovala:

- Od začiatku roku 2021 **došlo k rozšíreniu prognózy Výboru pre daňové prognózy o vybrané položky nedaňových príjmov a výdavkov** (nemocenské dávky, dávky v nezamestnanosti, daňové príjmy z predaja emisných kvót a nedaňové príjmy Národnej diaľničnej spoločnosti). Zámerom MF SR je pokračovať v rozširovaní zoznamu položiek, ktoré sú predmetom posudzovania nezávislým výborom, čo RRZ vníma pozitívne.
- Vo väčšej miere došlo k prepojeniu revízií výdavkov s rozpočtovým procesom, keďže sa do rozpočtu zapracovali opatrenia identifikované revíziami aj v iných oblastiach ako v sektore zdravotníctva (zníženie zamestnanosti na vysokých školách, počtu policajtov a zamestnancov v štátnej správe). Zmena nastala aj v prístupe k rozpočtovaniu investícií, ktorej cieľom je zohľadnenie pripravenosti a ekonomickej návratnosti nových investícií. **Tieto zmeny môžu viesť k zvýšeniu efektívnosti vynakladaných zdrojov a vyššej hodnote za peniaze.**

¹⁶ RRZ ani po opakovaných žiadostiach nemá k dispozícii upravené finálne údaje o výške dlhu obcí, ktoré MF SR zistilo v rámci overovania vykázaných hodnôt v identifikovaných obciach.

¹⁷ Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ je uvedené v prílohe 2.

¹⁸ Ide napríklad o zvýšenie záväznosti rozpočtového rámca, rozšírenie okruhu príjmov a výdavkov prognózovaných výborom, zavedenie povinnosti používať prognózy schválené výborom v rozpočtovom procese, stanovenie pravidiel pre tvorbu rezerv, častejšie a zrozumiteľnejšie informovanie o rozpočte.



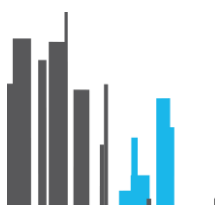
- **Pozitívom je aj prezentovanie opatrení v rezorte zdravotníctva.** Ide o jedinú výdavkovú oblasť, v ktorej je trojročný rozpočet zostavený na základe scenára nezmenených politík, ku ktorému sú pripočítané vplyvy nových opatrení. Jednotlivé opatrenia sú aj popísané. **V budúcnosti by bolo potrebné rozšíriť tento prístup aj na všetky ostatné zložky rozpočtu verejnej správy.**
- **Zvýšila sa porovnateľnosť rozpočtovaných údajov so skutočnosťou** zapracovaním predpokladov o úpravách Štatistického úradu SR. Priestor pre zlepšenie porovnateľnosti ešte existuje v podobe rozpočtovania predpokladaného vplyvu EFSF, rozpočtovania podnikateľskej činnosti vysokých škôl (potrebná zmena zákona) a rozpočtovania príjmov a výdavkov niektorých organizácií ústrednej správy¹⁹. Rozpočtované príjmy z emisných povoleniek boli už odhadnuté v súlade s metodikou ESA2010. **Úrokové príjmy a náklady spojené s emisou štátneho dlhu naďalej nie sú rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010.**
- **Legislatívne sa upravili pravidlá pre tvorbu a použitie rezerv v štátnom rozpočte.** V zákone sa spresnilo, aké rezervy sa môžu v rozpočte tvoriť. Určila sa tiež zodpovednosť za rozhodnutia o použití jednotlivých druhov rezerv a stanovila sa povinnosť pre vládu informovať NR SR o hospodárení s týmito rezervami vrátane toho, čo by táto informácia mala obsahovať.
- **RRZ pozitívne vníma aj zlepšenie prístupu k údajom od Štatistického úradu SR,** čo sa prejavilo najmä pri včasnom zverejnení hodnotenia výsledkov hospodárenia rozpočtu za rok 2020. Zmena sa udiala na základe podpisu štvorstrannej dohody medzi ŠÚ SR, MF SR, NBS a RRZ/KRRZ o výmene informácií za účelom skvalitnenia údajov notifikovaných za Slovensko Eurostatu v priebehu roku 2020. RRZ sa tým stala členom pracovnej skupiny Štatistického úradu SR zaoberajúcej sa metodickými otázkami vykazovania verejných financií, o čo sa snažila od svojho vzniku.

Popri uvedených pozitívach RRZ identifikovala aj nedostatky, ktorých náprava by mohla viesť k ďalšiemu skvalitneniu rozpočtovej transparentnosti a celého rozpočtového procesu:

- **Za nedostatok trojročného rozpočtu možno považovať, že bol zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2021, nie v ďalších rokoch²⁰.** V rokoch 2022 a 2023 chýbali konkrétne opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov. V prípade roku 2023 rozpočtový cieľ síce formálne rešpektoval legislatívu (požiadavka na vyrovnaný rozpočet z dlhovej brzdy), ale bol označený za nerealistický. V rozpočte tak absentovala informácia o tom, aké strednodobé ciele sú považované za realistické a aká by mala byť stratégia verejných financií za horizontom aktuálneho rozpočtu.
- **Príjmy z dividend boli opätovne netransparentne rozpočtované,** keďže boli založené na optimistickom predpoklade vývoja zisku niektorých podnikov bez zdôvodnenia takéhoto predpokladu. **Z tohto pohľadu možno pozitívne vnímať**

¹⁹ Napriek tomu, že tieto položky neboli rozpočtované, v rozpočte boli na ilustráciu uvedené vplyvy týchto položiek v predchádzajúcich rokoch.

²⁰ Ministerstvo financií tento krok zdôvodňovalo výraznou makroekonomickou neistotou vzhľadom na vypuknutie Covid-19 krízy a odhadov jej vývoja.



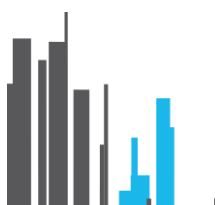
pripravovanú zmenu, na základe ktorej by prognózu príjmov z dividend schvaľoval nezávislý výbor.

- **Vláda opätovne schválila dôležité legislatívne zmeny aj po tom, ako schválila návrh rozpočtu a predložila ho do parlamentu, bez zahrnutia dopadov prijatých opatrení do rozpočtu. Nižšia transparentnosť v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu.**
- **Súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v Národnej rade SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci.** Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskou metodikou ESA2010 a najlepšou medzinárodnou praxou²¹. To následne zabraňuje kvalitnejšej diskusii napr. pri novele štátneho rozpočtu²², ako aj jednoduchšej implementácii výdavkových limitov²³.
- **K zvýšeniu zrozumiteľnosti rozpočtu by prispelo doplnenie chýbajúcich údajov (nemocnice v kapitole ministerstva zdravotníctva a podniky MH Manažment) a vysvetľujúcich informácií o štátnych podnikoch.** Predpoklady o plánovanom vývoji hospodárenia štátnych podnikov sú dôležitým zdrojom informácií pre posúdenie potenciálnych rizík rozpočtu.
- **K lepšej vypovedacej hodnote ukazovateľa čisté bohatstvo by mohlo napomôcť ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva.** Z pohľadu hlbšej analýzy vplyvov opatrení vlády na čisté bohatstvo je potrebné vytvoriť technické predpoklady pre zber údajov a v spolupráci s RRZ definovať metodiku previazania zmeny čistého bohatstva so saldom rozpočtu.

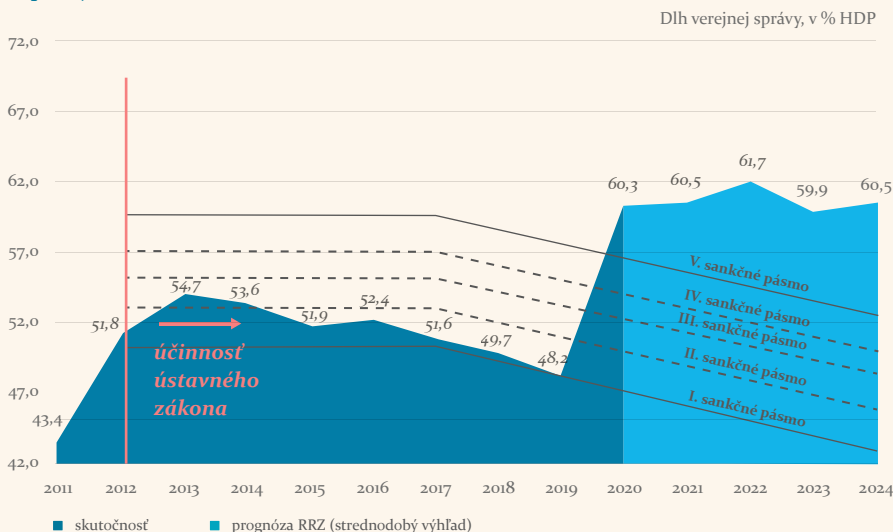
²¹ Zostavovanie rozpočtov viacerých členských krajín OECD (napríklad Austrália, Nový Zéland, Rakúsko, Dánsko, Veľká Británia, Švajčiarsko) vychádza z aktuálnych princípov (podľa [Accrual practices and reform experiences in OECD countries](#), Results of the 2016 OECD Accruals Survey, OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 1).

²² Chýbajúce vyčíslenie deficitu v metodike ESA2010.

²³ Výdavkové limity sú definované v ESA2010 metodike.



Vývoj hrubého dlhu od roku 2011



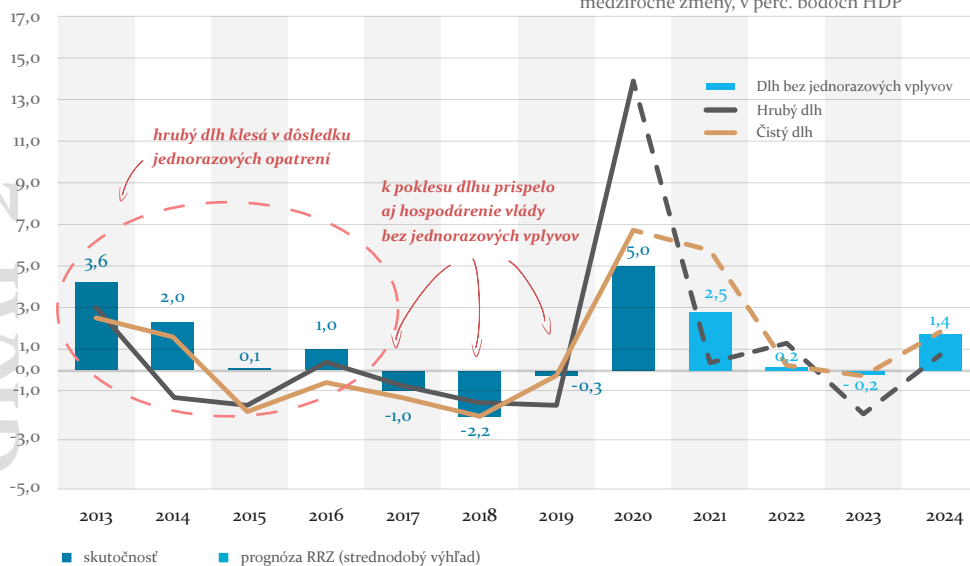
Dlh verejnej správy dosiahol v roku 2020 úroveň 60,6 % HDP, prekonal tak najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy. Po revízii HDP sa pomer dlhu k HDP znížil na 60,3 %.

Dosiahnutá úroveň dlhu je spojená so sankciami prvých dvoch pásiem. Vláda je dočasne oslobodená od sankcií spojených s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma, keďže sa v roku 2020 a 2021 schválilo programové vyhlásenie vlády.

V dôsledku výrazného negatívneho vplyvu pandémie koronavírusu na hospodárenie Slovenska, by sa podľa RRZ mal hrubý dlh držať nad horným limitom dlhovej brzdy počas strednodobého horizontu.

Zmena dlhu bez jednorazových vplyvov

medziročné zmeny, v perc. bodoch HDP



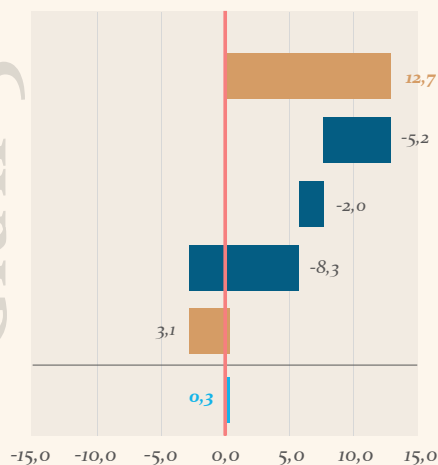
V roku 2020 by dlh bez zmien v hotovosti a bez jednorazových vplyvov vzrástol o 5,0 p.b..

Nízka východisková úroveň hotovosti na účtoch štátu na začiatku roka 2020 a neistota spojená s vplyvom pandémie na slovenskú ekonomiku viedli v priebehu roka 2020 k nárastu hotovosti na účtoch, čo prispelo k zvýšeniu dlhu o 5,2 p.b..

Jednorazové opatrenia vlády boli určené najmä na riešenie dôsledkov pandémie a prispeli k navýšeniu dlhu o 1,8 p.b..

Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2020 - 2024

kumulatívne príspevky, v perc. bodoch HDP



Trvalý vplyv rozpočtovej politiky*

Likvidné finančné aktíva

Iné faktory

Rozdiel vplyvu rastu ekonomiky a úrokov

Jednorazové vplyvy

Zmena dlhu spolu

*primárne saldo (bez jednorazových vplyvov)

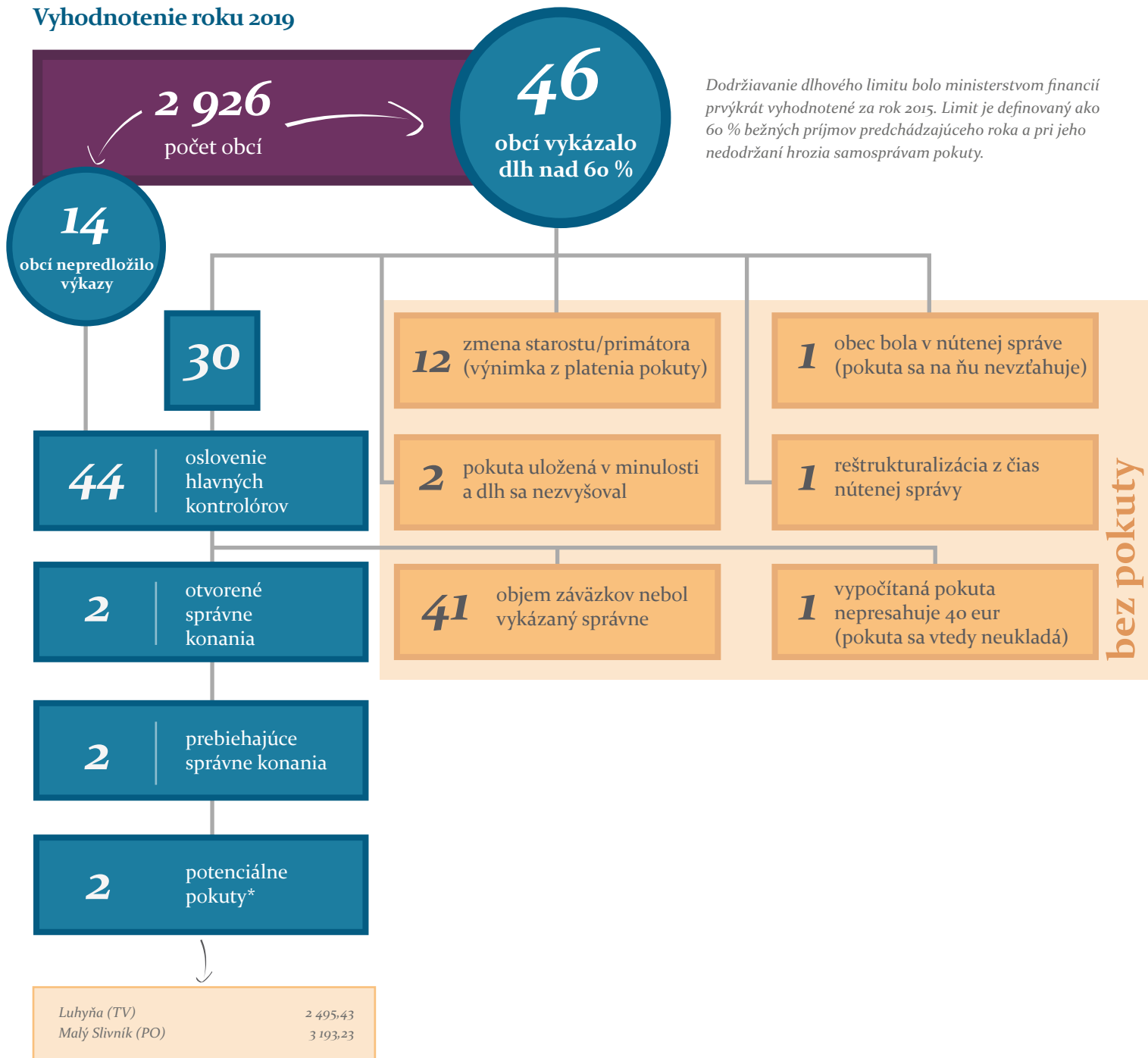
Podľa RRZ by mal hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP narásť medzi rokmi 2020 a 2024 o 0,3 p.b..

Pozitívny vplyv na výšku dlhu očakávame najmä v dôsledku rastu HDP (aj po zohľadnení úrokových nákladov) a znižovania úrovne likvidných finančných aktív.

Očakávame, že hospodárenie vlády (vyjadrené cez primárne saldo) a jednorazové vplyvy spojené najmä s riešením dôsledkov pandémie prispievajú k nárastu dlhu medzi rokmi 2020 až 2024.

Dlhový limit pre obce a VÚC

Vyhodnotenie roku 2019



*Stav k 09.07.2021. Potenciálne pokuty sú uvedené v eurách.

Všetky vyššie územné celky mali dlh pod 60 % limitom.

Vyhodnotenie roku 2020

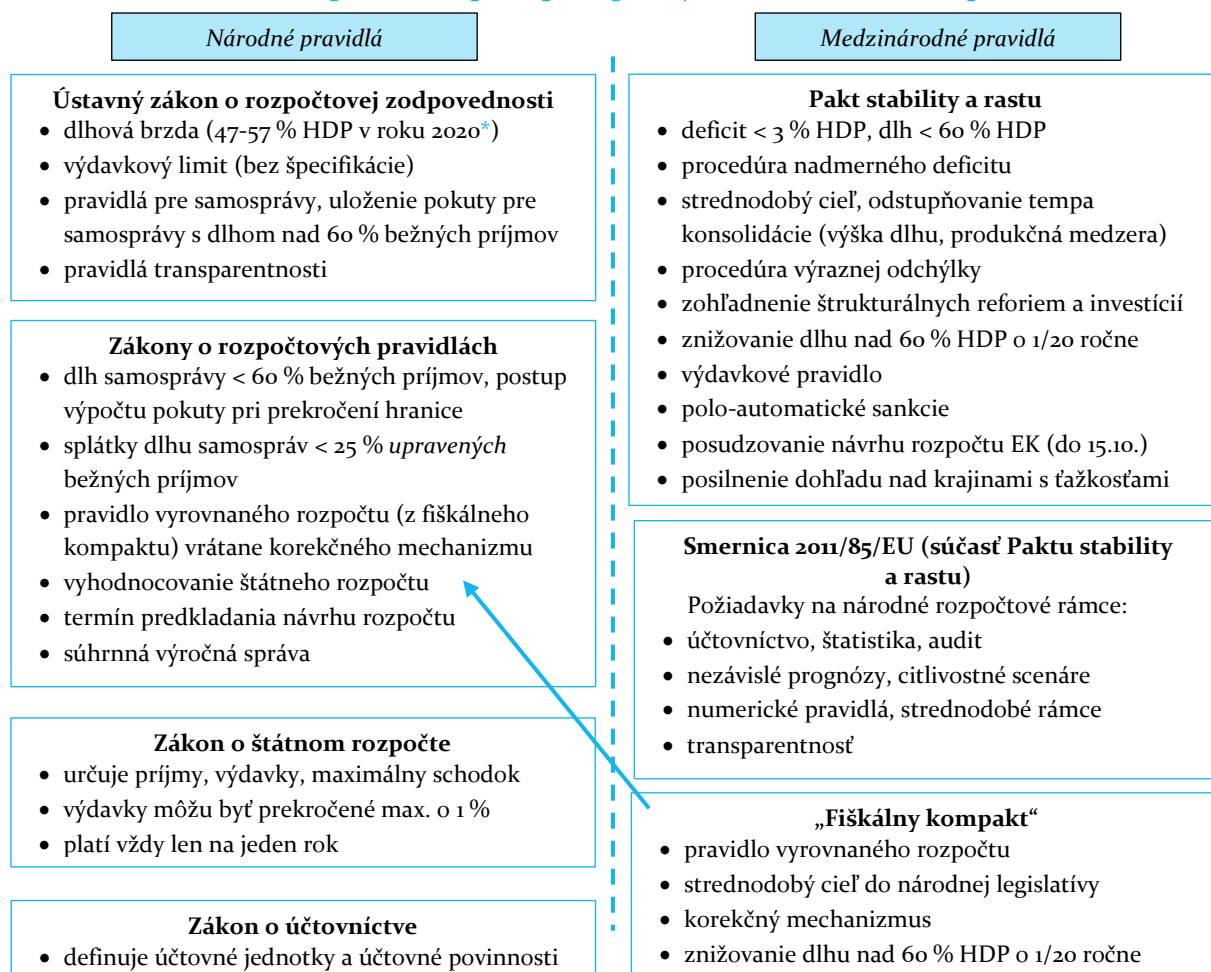
Predbežne bolo identifikovaných **42 obcí s dlhom nad 60 %**. Z toho po zohľadnení zákonných výnimiek MF SR požiadalo o preverenie poskytnutých údajov **39 hlavných kontrolórov obcí**. Momentálne prebieha kontrola vykázaných dlhov. Ďalších **43 obcí** bolo oslovených, pretože nepredložili potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali dlh pod 60 % aj v roku 2020.

1 Prehľad rozpočtových pravidiel týkajúcich sa Slovenska

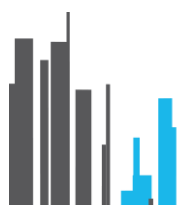
Slovenská republika v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel definovaných národnou legislatívou a legislatívou Európskej únie. Napriek rozdielnym prístupom k definícii pravidiel, ich spoločným cieľom je predovšetkým zamedziť vládám vytvárať vysoké deficity vedúce k neudržateľným úrovňam verejného dlhu, podporovať realizáciu proticyklickej fiškálnej politiky, zvýšiť kredibilitu rozpočtového procesu a znížiť informačnú asymetriu prostredníctvom zverejňovania relevantných údajov.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorého pravidlá sú predmetom hodnotenia tejto správy, nie je jediným zdrojom fiškálnych pravidiel a postupov uplatňovaných na Slovensku. Nemenej dôležité sú pravidlá určené bežnými zákonmi: rozpočtové pravidlá verejnej správy, územnej samosprávy a zákon o štátnom rozpočte. Okrem týchto pravidiel definovaných na národnej úrovni sa na Slovensko vzťahujú aj pravidlá európskeho spoločenstva a pravidlá vyplývajúce z medzinárodných zmlúv (prehľad je uvedený v schéme 1).

Schéma 1: Prehľad pravidiel a postupov upravujúcich hodnotenie hospodárenia SR



* Ide o dolný a horný limit dlhovej brzdy počas prechodného obdobia. Počnúc rokom 2018 klesajú o 1 percentuálny bod ročne, až kým nedosiahnu 40 resp. 50 % HDP v roku 2027. Zdroj: RRZ



K významnejším zmenám v rozpočtových pravidlách došlo v roku 2020 (viac v Boxe 1). V nadväznosti na ekonomické dôsledky pandémie koronavírusu Národná rada SR schválila dočasné uvoľnenie pravidiel týkajúcich sa najmä hospodárenia štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií, obcí a vyšších územných celkov.

V súlade s Programovým vyhlásením vlády SR na roky 2021 až 2024 došlo k novelizácii zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách s cieľom zvýšenia transparentnosti verejných financií. V roku 2020 sa tento zákon novelizoval celkovo trikrát. Najvýznamnejšie vecné zmeny spočívali v zmene podmienok tvorby a použitia rezerv rozpočtu verejnej správy, formalizovaní postupu poskytovania návratnej finančnej výpomoci a upravení procesu pri aktualizácii prognózy daní a odvodov Výboru pre daňové prognózy v rozpočtovom procese (viac v Boxe 1).

V roku 2020 sa novelizoval aj zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách pre samosprávy²⁴, čoho cieľom bolo motivovať obce a VÚC do investovania v oblasti nájomného bývania a to tak, že úvery poskytnuté zo Štátneho fondu rozvoja bývania sa nezapočítavajú do celkovej sumy dlhu obce alebo VÚC²⁵.

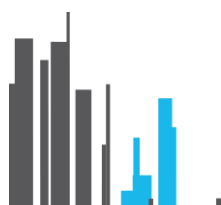
Z hľadiska pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti bola významná aj novela Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., ktorá v Čl. 55a ukotvila ochranu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR so zreteľom na dodržiavanie princípov transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov.

Vláda schválila dňa 30. septembra 2020 návrh novely ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý prešiel prvým čítaním v Národnej rade SR (NR SR) dňa 5. novembra 2020. Prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní bolo opakovane presunuté, pričom v súčasnosti je naplánované na schôdzu NR SR so začiatkom od 16. septembra 2021. Novelou by sa zaviedli záväzné výdavkové limity, pričom ich ústavné ukotvenie by bolo najväčšou pozitívnou zmenou tohto návrhu. Zmeny v dlhovej brzde, aj napriek uvoľneniu hodnôt sankčných pásiem, by takisto prispeli k posilneniu fiškálneho rámca. Predpokladá sa sprísnenie sankcií v prvých dvoch sankčných pásmach dlhovej brzdy a rozšírením rozpätia sankčných pásiem by sa vytvorili lepšie podmienky pre zvládanie krízových situácií vo verejných financiách. Prechod z hrubého na čistý dlh by umožnil efektívnejšie riadenie dlhu a zamedzil by potenciálne nebezpečnej motivácii držať hotovostnú rezervu štátu na umelo nízkych úrovniach. Zmeny ako celok by mali viesť k oveľa efektívnejšiemu dosiahnutiu hlavného cieľa, ktorým je postupne zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Navrhované zmeny by podľa Rady prispeli ku výraznému skvalitneniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti na Slovensku²⁶.

²⁴ Novelizácia bola súčasťou novely zákona č. 150/2013 Z.z. o Štátnom fonde rozvoja bývania.

²⁵ Pred novelizáciou sa do dlhu obcí alebo VÚC nezapočítavali záväzky z úveru poskytnutého zo Štátneho fondu rozvoja bývania na obstaranie obecných nájomných bytov vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty.

²⁶ RRZ, [Stanovisko RRZ k návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti](#) z 23. novembra 2020



Box 1: Prehľad najvýznamnejších zmien v rozpočtových pravidlách v roku 2020 (usporiadané chronologicky)

V súvislosti s ekonomickými dôsledkami pandémie koronavírusu Národná rada SR schválila zákon č. 67/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19. V roku 2020 bol zákon sedemkrát novelizovaný, pričom upravuje aj pravidlá rozpočtového hospodárenia počas obdobia pandémie.

V oblasti rozpočtových pravidiel ide o ich dočasné uvoľnenie, ktoré sa týka najmä hospodárenia štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií, obcí a vyšších územných celkov:

- V roku 2020 mala vláda možnosť prevziať úver nad rámec uvedený v zákone o štátnom rozpočte na rok 2020, takisto mohla prekročiť objem zdrojov na krytie záväzkov štátu z emisií štátnych cenných papierov počas pandémie (maximálne o 10 mld. eur).
- Uvoľnili sa pravidlá pre použitie bežných (možnosť ich použitia najneskôr dva mesiace po skončení pandémie²⁷) a kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu (nepoužité výdavky rozpočtované na rok 2018 je možné použiť až do konca roka 2021 – v štandardných podmienkach by sa mohli použiť do konca roku 2020).
- Konania o uložení odvodu, penále a pokuty za porušenie finančnej disciplíny sa počas pandémie prerušili, v konaniach sa pokračovalo od 21. mája 2020.
- Obec alebo vyšší územný celok môže počas obdobia pandémie až do konca roku 2021 použiť na bežné výdavky aj prostriedky rezervného fondu, kapitálové príjmy a návratné zdroje financovania. Ak obec alebo vyšší územný celok hospodári v rozpočtovom provizóriu, počas obdobia pandémie uhrádza výdavky bez obmedzení mesačného limitu výdavkov a poskytovania dotácií.
- Počas ozdravného režimu alebo nútenej správy môže obec alebo vyšší územný celok nad rámec schváleného rozpočtu použiť dodatočné prostriedky na úhradu výdavkov vyvolaných následkami pandémie.

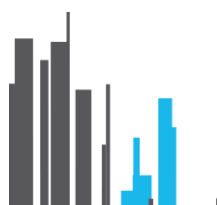
Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa v roku 2020 novelizoval trikrát:

- zákonom č. 134/2020 Z.z., ktorým sa novelizoval zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy,
- zákonom č. 360/2020 Z. z., ktorý novelizoval priamo zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- zákonom č. 423/2020 Z. z., ktorý novelizoval viaceré zákony v súvislosti s reformou súdnictva.

Najvýznamnejšie vecné zmeny v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sú nasledovné:

- Dopĺňa pravidlá pre tvorbu a použitie rezerv v štátnom rozpočte. V zákone sa spresnilo, aké rezervy sa môžu v rozpočte tvoriť. Určila sa tiež zodpovednosť za rozhodnutia o použití jednotlivých druhov rezerv a stanovila sa povinnosť pre vládu informovať NR SR o hospodárení s týmito rezervami vrátane toho, čo by táto informácia mala obsahovať.
- Zabezpečuje, aby o aktualizácii prognózy Výboru pre daňové prognózy zohľadnenej v návrhu rozpočtu verejnej správy, ktorá nastane po 15. októbri, informoval minister financií pri prerokovaní rozpočtu verejnej správy v NR SR.
- Formalizuje proces poskytovania návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív, kedy bude finančná výpomoc poskytnutá subjektom len po predchádzajúcom súhlase Vlády SR a na základe písomnej zmluvy, pričom musí byť určený jej účel. Došlo aj k prepojeniu s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti v tom zmysle, že ak sa poskytuje návratná

²⁷ Výnimka sa vzťahuje len na bežné výdavky poskytnuté ako bežný transfer po 1. auguste 2019, ktoré podľa § 8 ods. 5 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo možné použiť do 31. marca 2020.



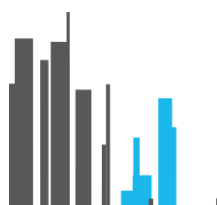
finančná výpomoc obci alebo vyššiemu územnému celku, nemôže byť poskytnutá na zabezpečenie ich platobnej schopnosti.

- Stanovuje povinnosť ministerstvu financií zverejňovať očakávanú skutočnosť bežného rozpočtového roka v porovnaní so schváleným rozpočtom VS na bežný rozpočtový rok každoročne do 15. augusta.
- Rieši potreby aplikačnej praxe zákona; dopĺňa desaťročnú objektívnu lehotu na uloženie odvodu, penále a pokuty za porušenie finančnej disciplíny a zvyšuje pokuty za porušenie povinností vyplývajúcich zo zákona, upravuje postupy pri vypracovaní a hodnotení štúdie uskutočniteľnosti investície a koncesie.

Novela Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ústavný zákon č. 422/2020 Z.z.):

- Dopĺňa Ústavu SR o článok, v ktorom zaväzuje Slovenskú republiku k chráneniu dlhodobej udržateľnosti svojho hospodárstva cez transparentné a efektívne vynakladanie verejných prostriedkov s odkazom na ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý spolu s pravidlami rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti upravuje aj pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť²⁸.
- V oblasti dôchodkového systému sa ruší ústavné ukotvenie maximálneho veku odchodu do dôchodku, zároveň sa do ústavy zavádza možnosť získania dôchodkovej dávky aj po dosiahnutí istého počtu odpracovaných rokov.
- Pre rodičov by výchova detí nemala negatívne ovplyvniť nároky na dôchodok počas obdobia starostlivosti o ne a zároveň by mala vytvoriť predpoklady pre dodatočné navýšenie dôchodkov tých rodičov, ktorých deti platia dane alebo odvody (tzv. rodičovský pilier).

²⁸ Znenie doplneného článku 55a Ústavy: „Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Na podporu cieľov podľa predchádzajúcej vety ústavný zákon upravuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.“

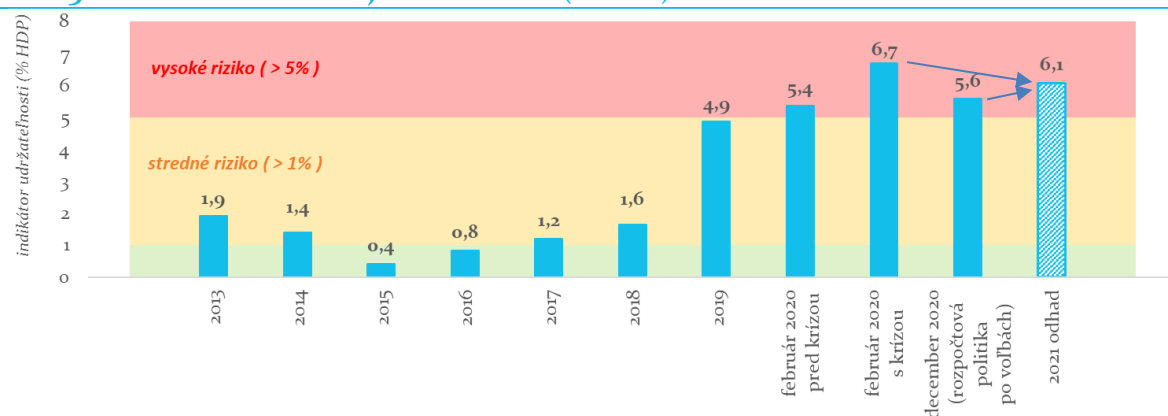


2 Plnenie hlavného cieľa zákona - dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR

Hlavným cieľom zákona o rozpočtovej zodpovednosti je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (článok 1). Zákon tak konkrétnymi pravidlami podporuje ochranu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR so zreteľom na dodržiavanie princípov transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, ktorá bola v roku 2020 ukotvená v novele Ústavy Slovenskej republiky²⁹.

RRZ každoročne vyhodnocuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v súlade s ustanoveniami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Hodnotenie situácie vo verejných financiách v dlhodobom horizonte berie do úvahy súčasné nastavenie politík. Správa o dlhodobej udržateľnosti je publikovaná pravidelne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

Graf 3: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



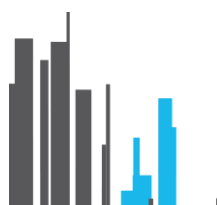
Zdroj: RRZ

Aktuálny odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z júna 2021³⁰ je vo výške 6,1 % HDP, čo znamená, že riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú na vysokej úrovni³¹. K tomu, aby hrubý verejný dlh SR do roku 2071 pri predpokladanom makroekonomickom a demografickom vývoji podľa základného scenára neprekročil horný limit daný ústavným zákonom, by bolo potrebné prijať v strednodobom horizonte opatrenia trvalo zvyšujúce verejné príjmy a/alebo znižujúce verejné výdavky tak, aby ich výsledný vplyv na saldo po zohľadnení makroekonomických efektov fiškálnej politiky dosiahol približne 6,1 % HDP.

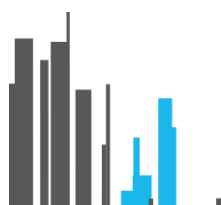
²⁹ Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnil článok 55a do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³⁰ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2020](#), jún 2021

³¹ Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP RRZ považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Táto hranica zodpovedá neistote spojenej s dlhodobými projekciami, keď z dôvodu štandardnej aktualizácie predpokladov alebo zlepšovania metodológie môže dochádzať k väčšej zmene ukazovateľa. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa RRZ stredné riziko. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť.



Dlhodobá udržateľnosť sa zhoršila už piaty rok po sebe, pričom za toto obdobie sa ukazovateľ dostal z pásma nízkeho rizika do pásma vysokého rizika. K jej výraznému zhoršeniu prispela predkrízová hospodárska politika, keď napriek dobrým ekonomickým časom nedošlo k dosiahnutiu vyrovnaného hospodárenia a zmeny v dôchodkovom systéme (napríklad zastropovanie veku odchodu do dôchodku) výrazne zvýšili odhadované náklady spojené so starnutím populácie. V roku 2020 k zhoršeniu ukazovateľa prispela aj pandémia.



3 Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti

Podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú pravidlá rozpočtovej zodpovednosti tvorené číselným pravidlom o výške hrubého dlhu verejnej správy (článok 5 a súvisiace prechodné ustanovenia v článkoch 11 až 13), osobitnými pravidlami pre územnú samosprávu (článok 6), ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti a limitom na verejné výdavky (článok 7). Pri vyhodnocovaní plnenia jednotlivých ustanovení RRZ vychádza zo záverov ústavnoprávnej analýzy, ktorú si RRZ dala vypracovať s cieľom podrobného vysvetlenia niektorých ustanovení zákona³².

3.1 Limit dlhu verejnej správy

Skutočnú úroveň dlhu ku koncu predchádzajúceho roka zverejňuje Eurostat vždy dvakrát ročne: v apríli a októbri. Keďže správa RRZ z augusta 2020, vzhľadom na termín jej prípravy, zachytávala iba aprílové zverejnenie výšky dlhu ku koncu roku 2019, súčasťou tejto správy je aktualizácia hodnotenia na základe októbrového zverejnenia. Aktualizácia je potrebná aj z toho dôvodu, že sankčné mechanizmy ústavného zákona obsahujú opatrenia, ktoré je možné vyhodnotiť len s dlhším časovým odstupom. Správa takisto obsahuje predbežné hodnotenie dlhu ku koncu roku 2020 vychádzajúce z prvého zverejnenia jeho výšky v apríli 2021. RRZ popri vyjadrení názoru na to, či boli splnené požiadavky definované zákonom, posudzuje aj účinky sankcií, t.j. či viedli k zamýšľaným zmenám vo verejných financiách.

Aktualizácia hodnotenia za rok 2019

V apríli 2020 Eurostat zverejnil, že hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP dosiahol ku koncu roku 2019 úroveň 48,0 %, čo znamenalo, že dlh sa nachádzal tesne pod hranicou prvého sankčného pásma definovaného ústavným zákonom³³. **V notifikácii z októbra 2020 sa hrubý dlh v pomere k HDP za rok 2019 zvýšil na úroveň 48,5 %³⁴, čo znamená, že dlh bol v prvom sankčnom pásme dlhového pravidla.**

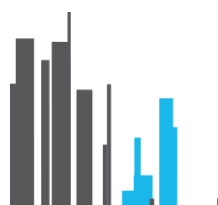
Prvé sankčné pásmo dlhu je spojené s nasledovnou sankciou:

- *ministerstvo financií zasiela národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. Zákon nestanovuje termín predloženia tohto návrhu.*

³² GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

³³ Prvé sankčné pásmo v roku 2019 znamenalo, že podiel hrubého dlhu na HDP dosiahol 48 % HDP a zároveň nedosiahol 51 % HDP. Pri interpretácii výsledku RRZ vychádza z nezaokrúhlenej hodnoty dlhu vo výške 47,9995 % HDP v súlade so závermi právnej analýzy (GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 9. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020).

³⁴ Nárast dlhu súvisí najmä so zahrnutím vplyvu podpory zelenej energie do dlhu a revíziou nominálneho HDP.



Materiál s názvom „Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie“ bol predložený na rokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet³⁵, ktorý ho 24. novembra 2020 vzal na vedomie. **Táto požiadavka bola splnená.**

Hodnotenie za rok 2020

Úroveň hrubého dlhu verejnej správy ku koncu roka 2020 zverejnil Eurostat³⁶ v apríli 2021. Podľa zverejnených predbežných údajov **bol pomer dlhu k HDP na úrovni 60,6 %³⁷**, čo znamená, že **dlh prekročil najvyššie sankčné pásmo dlhového pravidla**. K definitívnemu potvrdeniu dosiahnutej úrovne dlhu dôjde v októbri, pričom splnenie prípadných sankcií bude možné vyhodnotiť až po skončení roku 2021.

Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR [schválila](#) dňa 30. apríla 2020 Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 až 2024 a dňa 4. mája 2021 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, povinnosti vyplývajúce z prekročenia uvedených sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa mohli uplatniť najskôr od mája 2023³⁸. **Znamená to, že dosiahnutá výška dlhu za rok 2020 je v súčasnosti spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého sankčného pásma dlhovej brzdy.**

Druhé sankčné pásmo dlhu je spojené s týmito sankciami:

- *vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu. Zákon nestanovuje termín predloženia tohto návrhu.*

Návrh opatrení zatiaľ nebol predložený.

- *znížia sa platy členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie.*

Platy členov vlády³⁹ medziročne poklesli v roku 2021 oproti roku 2020. Táto sankcia sa priebežne plní.

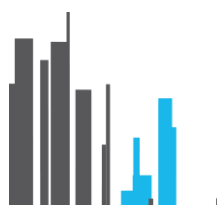
³⁵ Materiál bol predmetom rokovania 35. schôdze [Výboru národnej rady pre financie a rozpočet](#). Ministerstvo financií zverejnilo [zdôvodnenie](#) na svojej webovej stránke.

³⁶ Eurostat dňa 22. apríla 2021 [zverejnil](#) výšku dlhu a salda verejnej správy členských krajín Európskej únie.

³⁷ Štatistický úrad SR dňa 30. apríla 2021 revidoval HDP, čo viedlo k zníženiu pomeru dlhu k HDP na 60,3 %. Táto hodnota je používaná v ďalších častiach materiálu popisujúcich vývoj a prognózu dlhu. Aktualizovaný pomer dlhu k HDP za rok 2020 (zahŕňajúci uvedenú revíziu HDP a prípadné ďalšie zmeny), relevantný pre posúdenie pravidiel dlhovej brzdy, zverejní Eurostat v októbri 2021.

³⁸ Znamená to, že po máji 2023, ak bude hrubý dlh za rok 2022 nad horným limitom dlhu, by mala vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery a mala by predložiť do národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom a nerastúcimi výdavkami.

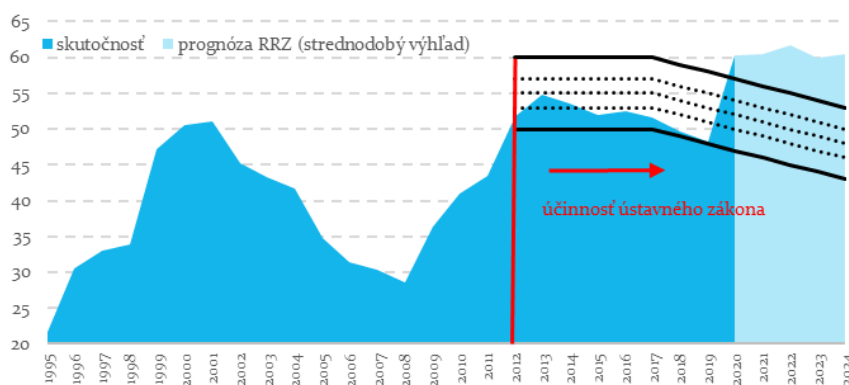
³⁹ Podľa §12 zákona č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov členovi vlády patrí mesačne plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca. Na základe informácií, ktoré si RRZ vyžiadala od Úradu vlády SR, plat člena vlády v roku 2021 je určený vo výške 4 590 eur. Plat člena vlády v roku 2020 bol určený vo výške 4 914 eur. Funkčné príplatky (§13) predsedovi vlády a podpredsedom vlády sa medziročne nemenili a boli vo výške 746,87 eur resp. 497,91 eur. Paušálne náhrady (§14) nemožno vziať pod pojem plat, keďže slúžia na pokrytie nákladov spojených s výkonom funkcie.



Zhodnotenie fungovania dlhovej brzdy

Dlhová brzda nadobudla účinnosť v roku 2012. V tom istom roku dlh v pomere k HDP dosiahol 51,8 % a prvýkrát sa dostal nad hranicu sankčných pásiem dlhovej brzdy. **Od nadobudnutia účinnosti zákona hrubý dlh verejnej správy pod sankčné pásma nikdy neklesol** (graf 4).

Graf 4: Vývoj dlhu a hranice stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (% HDP)



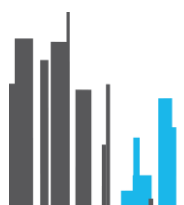
Pozn.: V grafe sú čiernou vyznačené jednotlivé hranice sankčných pásiem ústavného zákona (50 % HDP, 53 % HDP, 55 % HDP, 57 % HDP a 60 % HDP, od roku 2018 klesnú o 1 p.b. ročne).

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

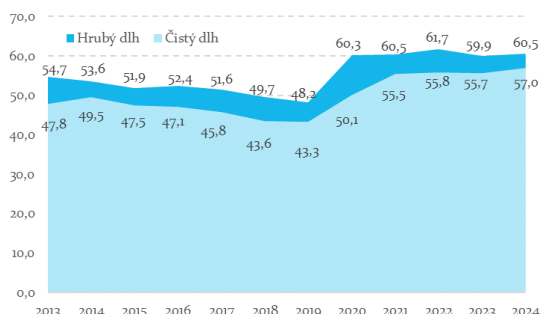
Na konci roku 2013 dosiahol dlh hodnotu 54,7 % HDP a potom každoročne klesal (s výnimkou roku 2016) až do roku 2020. V rokoch 2014 až 2015 k poklesu podielu dlhu na HDP prispievali iba jednorazové opatrenia vlády a dočasné vplyvy mimo jej kontroly (zoznam a sumy jednorazových faktorov sú uvedené v prílohe č. 3, tabuľka 6). Platí to aj o roku 2016, kedy by sa dlh bez jednorazových faktorov výraznejšie zvýšil v porovnaní so skutočnosťou. Tieto faktory nezlepšovali čisté bohatstvo verejného sektora⁴⁰, keďže pokles hrubého dlhu bol financovaný poklesom aktív a bol sprevádzaný nárastom implicitných záväzkov verejného sektora. V rokoch 2017 až 2019 došlo k poklesu dlhu aj po očistení o jednorazové opatrenia vlády a iné dočasné vplyvy, čo prispelo k zlepšeniu čistého bohatstva verejného sektora.

V roku 2020 došlo najmä vplyvom pandémie koronavírusu k medziročnému zvýšeniu dlhu o 12,1 p.b. na úroveň 60,3 % HDP. Nízka východisková úroveň hotovosti na účtoch štátu na začiatku roka 2020 a neistota spojená s vplyvom pandémie na slovenskú ekonomiku viedli v priebehu roka 2020 k nárastu hotovosti na účtoch, čo prispelo k zvýšeniu dlhu o 5,2 p.b. (graf 5). Jednorazové opatrenia vlády určené najmä na riešenie dôsledkov pandémie prispeli k zvýšeniu dlhu o 1,8 p.b.. Bez zmien v hotovosti na účtoch štátu a bez jednorazových vplyvov by dlh v roku 2020 vzrástol o 5,0 p.b. (graf 6). K nárastu podielu dlhu na HDP prispel aj pokles ekonomiky.

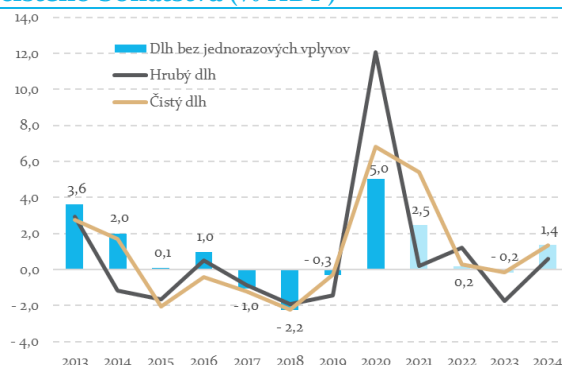
⁴⁰ RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva identifikovala také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne (napríklad superdividendy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia II. piliera dôchodkového systému). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (čistý finančný dlh) a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.



Graf 5: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu (% HDP)



Graf 6: Medziročná zmena dlhu z pohľadu čistého bohatstva (% HDP)



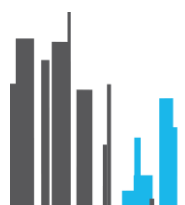
Pozn.: V rokoch 2021 až 2024 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2021.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

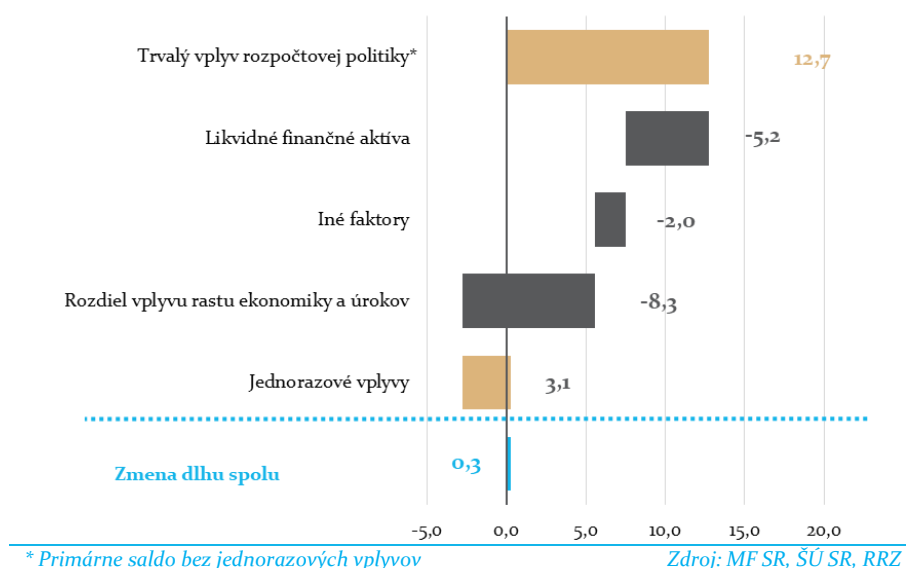
V rokoch 2021 a 2022 RRZ odhaduje⁴¹ postupný nárast hrubého dlhu na úroveň 61,7 % HDP, pričom na konci horizontu v roku 2024 by dlh dosiahol 60,5 % HDP (pre porovnanie prognóza vlády je uvedená v boxe 2). Znamená to, že dlh by bol v každom roku nad horným limitom dlhovej brzdy. Počas tohto obdobia sa očakáva postupné oživenie ekonomiky a rast HDP už v roku 2021, ktorý by mal cez efekt menovateľa znižovať dlh v pomere k HDP. Priaznivý efekt na HDP a samotný dlh sa očakáva aj z dôvodu dočerpávania eurofondov z končiacieho sa tretieho programového obdobia. Najvyššiu mieru dočerpávania očakáva RRZ, v poslednom roku programového obdobia, teda v roku 2023. Postupné znižovanie likvidných finančných aktív počas tohto obdobia by malo taktiež prispieť k zníženiu hrubého dlhu. RRZ vo svojej strednodobej prognóze vývoja dlhu verejnej správy počíta s postupnou stabilizáciou úrovne likvidných finančných aktív na objemy, ktoré v minulosti postačovali verejnej správe na pokrytie potrieb likvidity, berúc do úvahy plánované emisie dlhopisov a ich splatnosti.

RRZ očakáva, že odhadovaný nárast dlhu medzi rokmi 2020 až 2024 v celkovej výške o 0,3 p.b. (graf 7) by bol spôsobený najmä hospodárením vlády po zohľadnení jednorazových vplyvov (vyjadrené cez príspevok primárneho salda), ako aj jednorazovými opatreniami vlády (priame výdavky na opatrenia súvisiace s pandémiou). Naopak priaznivý efekt na výšku dlhu by mali ekonomický vývoj a rozpustenie naakumulovaných likvidných finančných aktív.

⁴¹ Ide o prognózu dlhu RRZ z [Aktualizácie strednodobého fiškálneho výhľadu](#) z júla 2021.



Graf 7: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2020 - 2024 (kumulatívne, v p.b. HDP)



Box 2: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2021 až 2024

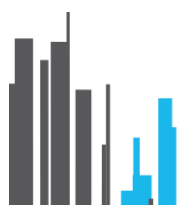
Prognóza dlhu zverejnená v Programe stability na roky 2021 až 2024 z mája 2021 zahŕňa odhady vplyvov spojené s pandemiou koronavírusu na základe prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy z marca 2021. Vláda predpokladá významné zhoršenie hospodárenia v roku 2021 (odhadovaný deficit verejnej správy vo výške 9,9 % HDP), ktoré povedie k zvýšeniu hrubého dlhu verejnej správy z 60,6 % HDP v roku 2020 na 64,1 % HDP v roku 2021⁴².

V horizonte do roku 2024 by hrubý dlh mal dosiahnuť 65,8 % HDP. Naplnenie týchto odhadov je podmienené splnením stanovených rozpočtových cieľov (postupné zníženie deficitu verejnej správy z odhadovaných 9,9 % HDP v roku 2021 na 3,8 % HDP v roku 2024) a použitia časti likvidných finančných aktív na zníženie dlhu. Aj za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov dlh podľa vlády naďalej zotrúva nad hornou hranicou limitu dlhu počas celého prognózovaného obdobia.

3.2 Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu sa týkajú oddelenia zodpovednosti za platobnú schopnosť samosprávy od štátu, zabezpečenia financovania ich nových úloh zo strany štátu a uloženia pokuty pri prekročení limitu dlhu. Za účelom získania podkladov pre hodnotenie ich plnenia RRZ listom oslovila Ministerstvo financií SR, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), Úniu miest Slovenska (ÚMS) a Združenie samosprávnych krajov (SK8). Ministerstvo financií poskytlo aj informácie o vyhodnotení uloženia pokút za roky 2018 a 2019, ako aj údaje, z ktorých vychádzalo pri identifikácii obcí, ktorých dlh prekročil zákonom stanovený limit za rok 2020.

⁴² Podľa [aktuálneho odhadu MF SR](#) zverejneného 13. augusta 2021 by deficit verejnej správy v roku 2021 mal dosiahnuť 8,8 % HDP a hrubý dlh 62,7 % HDP. Zníženie odhadu hrubého dlhu súvisí s odhadovaným znížením deficitu a priaznivejším vývojom HDP. Odhady na ďalšie roky MF SR neaktualizovalo.



Zabezpečenie platobnej schopnosti samospráv

V zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa v roku 2020 formalizoval proces poskytovania návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív (súhlas vlády, písomná zmluva a určený účel). V tejto oblasti došlo aj k prepojeniu s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti v tom zmysle, že ak sa poskytuje návratná finančná výpomoc obci alebo vyššiemu územnému celku, nemôže byť poskytnutá na zabezpečenie ich platobnej schopnosti.

Na základe získaných podkladov je možné konštatovať, že **štát v roku 2020 finančne nezabezpečoval platobnú schopnosť samospráv**. Vláda však pokračovala⁴³ v **zlepšovaní finančnej pozície vybraných samospráv** prostredníctvom poskytnutia návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív bez úročenia, bez zabezpečenia proti nesplateniu a s možnosťou jej odpustenia (prehľad je uvedený v boxe č. 3):

- Vzhľadom na pandémiu a s ňou spojené výpadky príjmov samospráv z podielovej dane z príjmov fyzických osôb sa vláda rozhodla kompenzovať tieto výpadky prostredníctvom poskytnutia návratných finančných výpomocí tým samosprávam, ktoré o to požiadali a spĺňali zákonnú podmienku na prijatie návratnej finančnej výpomoci⁴⁴. Vláda poskytla v roku 2020 návratnú finančnú výpomoc celkovo 1727 obciam a vyšším územným celkom v celkovej sume 151,9 mil. eur.
- Okrem toho vláda v roku 2020 poskytla viacerým samosprávnym krajom návratné finančné výpomoci na rekonštrukciu ciest v celkovej sume 65 mil. eur.

Box 3: Poskytovanie návratných finančných výpomocí samosprávam

V súčasnosti sú zo štátnych finančných aktív poskytnuté viaceré návratné finančné výpomoci samosprávam. Hlavnou motiváciou ich získania zo strany vyšších územných celkov, miest a obcí sú výhodnejšie podmienky financovania svojich aktivít v porovnaní s podmienkami na finančných trhoch. Vo väčšine prípadov ide o bezúročné úvery bez adekvátneho zabezpečenia istiny. Pomoc samosprávam spočíva v dotovaní úrokových nákladov a v prípade neplatenia zo strany prijímateľa môže dôjsť aj k relatívne jednoduchému predĺženiu obdobia splácania, prípadne až k odpusteniu záväzku.

Počas roku 2020 boli zo štátnych finančných aktív poskytnuté **návratné finančné výpomoci bez úročenia a zabezpečenia** viacerým samosprávnym krajom na rekonštrukciu ciest II. a III. triedy. Išlo o nasledovné výpomoci:

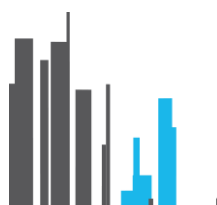
- **Bratislavskému samosprávnemu kraju**⁴⁵ v sume 25 mil. eur so 17-ročnou splatnosťou,
- **Trenčianskemu samosprávnemu kraju**⁴⁶ vo výške 20 mil. eur s 12-ročnou splatnosťou,

⁴³ Prehľad návratných finančných výpomocí poskytnutých v roku 2020 a zmien v návratných finančných výpomociach je uvedený v dátovom súbore.

⁴⁴ Išlo o plnenie dlhového pravidla (dlh do výšky 50 % bežných príjmov predchádzajúceho roka) a pravidla na splátky dlhu (splátky návratných zdrojov financovania a úhrady výnosov do výšky 25 % bežných príjmov predchádzajúceho roka) podľa § 17 zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

⁴⁵ O poskytnutí výpomoci rozhodla [vláda](#) na svojom zasadnutí dňa 15. júla 2020. Výpomoc je predmetom [zmluvy č. 2020/172](#) uzavretej medzi MF SR a Bratislavským samosprávnym krajom dňa 24. novembra 2020.

⁴⁶ O poskytnutí výpomoci rozhodla [vláda](#) na svojom zasadnutí dňa 15. júla 2019. Výpomoc je predmetom [zmluvy č. 2020/162](#) uzavretej medzi MF SR a Trenčianskym samosprávnym krajom dňa 11. novembra 2020.



- **Košickému samosprávnemu kraju⁴⁷** v objeme 20 mil. eur s 12-ročnou splatnosťou.

Pandémia koronavírusu a prijaté epidemiologické opatrenia znížili ekonomickú aktivitu, čo sa prejavilo vo výpadku príjmov z daní a odvodov. V tejto súvislosti sa **vláda rozhodla kompenzovať výpadky príjmov samospráv poskytnutím návratných finančných výpomocí**. Dňa 12. augusta 2020 schválila⁴⁸ uznesenie č. 494/2020, ktorým vyčlenila vo forme návratných finančných výpomocí 121 527 tis. eur pre mestá a obce a 52 075 tis. eur pre vyššie územné celky. Sumy vychádzajú z prognózovaného výpadku (podľa prognózy MF SR z júna 2020) dane z príjmov fyzických osôb oproti schválenému rozpočtu verejnej správy na rok 2020.

Bezúročná návratná finančná výpomoc sa poskytla na základe žiadosti obce alebo vyššieho územného celku maximálne do výšky odhadovaného výpadku dane z príjmov fyzických osôb za rok 2020 so sedemročnou splatnosťou v rovnomerných splátkach, pričom prvá splátka bude uhradená v roku 2024. Jej poskytnutie bolo podmienené plnením dlhového pravidla (dlh do výšky 50 % bežných príjmov predchádzajúceho roka) a pravidla na splátky dlhu (splátky návratných zdrojov financovania a úhrady výnosov do výšky 25 % bežných príjmov predchádzajúceho roka). Zmluvy obsahujú aj možnosť odpustenia jednotlivých splátok návratnej finančnej výpomoci na základe rozhodnutia vlády bez bližšej špecifikácie podmienok, kedy by k tomu mohlo dôjsť.

Návratné finančné výpomoci súvisiace s vplyvmi pandémie boli poskytnuté celkovo 1719 mestám a obciam v súhrnnej výške 99 845 tis. eur⁴⁹ a všetkým vyšším územným celkom v plnej výške 52 075 tis. eur.

Financovanie nových úloh samospráv

Hodnotenie toho, či úprava pôsobností samosprávy bola spojená s adekvátnym financovaním zo strany štátu, je možné len v obmedzenej miere. Audit kompetencií samospráv z mája roku 2014 nepriniesol žiadny objektívny spôsob hodnotenia ustanovení ústavného zákona. Chýba v ňom zhodnotenie existujúceho stavu a chýbajú odporúčania pre oblasť financovania kompetencií obcí a vyšších územných celkov do budúcnosti. Odvtedy sa v tejto oblasti neudiali žiadne zmeny. **Bolo by preto potrebné uskutočniť audit, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre hodnotenie RRZ v tejto oblasti.**

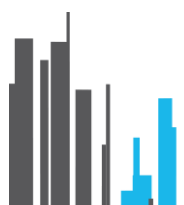
Ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o zabezpečení primeraného financovania samospráv pri nových úlohách sa vzťahuje na nové úlohy⁵⁰

⁴⁷ O poskytnutí výpomoci rozhodla [vláda](#) na svojom zasadnutí dňa 9. apríla 2019. Výpomoc je predmetom [zmluvy č. 2020/190](#) uzavretej medzi MF SR a Košickým samosprávnym krajom dňa 24. novembra 2020.

⁴⁸ [Materiál](#) bol schválený vládou dňa 12. augusta 2020.

⁴⁹ Jedna obec (Bádice (NR)) návratnú finančnú výpomoc vrátila z dôvodu nepoužitia a u dvoch subjektov (mesto Hlohovec a mestská časť Bratislava – Nové Mesto) sa istina znížila z dôvodu nepoužitia plnej sumy. Celkovo tým došlo k zníženiu istiny poskytnutých návratných finančných výpomocí o necelých 81 tis. eur.

⁵⁰ Pri zdôvodnení toho, či sa ustanovenie vzťahuje na zmenu obsahu existujúcich úloh samospráv alebo len na nové úlohy, právna analýza odpoveď odvodzuje od pôvodného úmyslu predkladateľov návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 24. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020: „Pôvodný úmysel vlády ako kolektívneho orgánu a jednotlivých poslancov Národnej rady môže byť veľmi ťažko identifikovateľný. ÚZoRRZ je však od týchto prípadov z hľadiska svojej legislatívnej histórie zreteľne odlišný. Na rokovanie Národnej rady bol predložený ako návrh skupiny šiestich poslancov, pričom každý poslanec reprezentoval jeden vtedajší poslanecký klub. V treťom čítaní bol návrh schválený hlasmi 146 zo 147 prítomných poslancov. Identifikovať pôvodný úmysel



pri výkone originálnej právomoci územnej samosprávy⁵¹. Nie každá legislatívna zmena ovplyvňujúca rozpočty samospráv spadá pod toto ustanovenie. Povinnosť zabezpečiť adekvátne finančné zdroje sa podľa ústavného zákona nevzťahuje na zmeny v existujúcich kompetenciách samospráv, ktoré nemajú významné finančné vplyvy a existujú mechanizmy, pomocou ktorých môže samospráva získať zdroje iným spôsobom (napr. zvýšením daní alebo prenesením nákladov na prijímateľov služieb).

Podľa RRZ na základe v súčasnosti známych informácií nedošlo v priebehu roku 2020 k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu. Ministerstvo financií v nadväznosti na doložky vplyvov legislatívnych opatrení neeviduje žiadnu úpravu pôsobností, ktorá by ustanovovala nové úlohy pre obce alebo vyššie územné celky, na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky. Odpovede zástupcov samospráv budú podrobené právnej analýze.

Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2019

Ustanovenie ústavného zákona týkajúce sa uloženia pokuty samosprávam pri prekročení limitu dlhu vo výške 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka nadobudlo účinnosť v roku 2015. Prvýkrát bola posudzovaná výška dlhu samospráv ku koncu roka 2015⁵² vykázaná v priebehu roku 2016. Monitorovanie výšky dlhu a uloženie pokuty je v kompetencii ministerstva financií.

Záver vyhodnotenia ministerstvo financií dlhodobo nezverejňuje⁵³, poskytlo však údaje RRZ. Za rok 2019 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu⁵⁴ VÚC dosiahla ku koncu roka 2019 úroveň 25,4 % bežných príjmov roka 2018. Najvyšší pomer dlhu evidoval Trnavský samosprávny kraj (37,8 %), najnižší dlh dosiahol opakovane Nitriansky samosprávny kraj (9,3 %).

Ministerstvo financií z predložených finančných výkazov za rok 2019 identifikovalo prekročenie numerického dlhového limitu celkovo u 46 obcí. V 12 obciach⁵⁵ platila výnimka z uloženia pokuty podľa čl. 6 ods. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁵⁶. Ďalšie 4 obce boli

je za týchto okolností korektné... V rozprave [1. a 2. čítanie návrhu zákona o rozpočtovej zodpovednosti] opakovane zaznelo „presun nových kompetencií“, „nové kompetencie, ktoré budú prevádzané“, „presúvať ďalšie a ďalšie kompetencie“ a „prenos kompetencií“.

⁵¹ Na financovanie nových úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy existuje ústavná garancia v rámci Ústavy (čl. 71 ods. 1 Ústavy: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“).

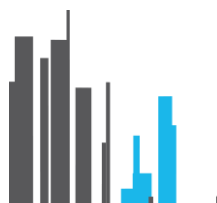
⁵² Za rok 2015 boli uložené pokuty v celkovej výške 6 408,67 eur, za rok 2016 v celkovej výške 28 909,20 eur, za rok 2017 v celkovej výške 9 735,51 eur, za rok 2018 v celkovej výške 165,25 eur. Všetky obce s dohodnutým splátkovým kalendárom pokút z minulých rokov plnili svoje záväzky riadne.

⁵³ Vyhodnotenia odpovedí kontrolórov, závery správnych konaní a ani opravené výkazy sa nezverejňujú, resp. nenahrávajú do systému Štátnej pokladnice. To vytvára netransparentnosť celého procesu, keďže tieto dodatočné opravy bývajú zásadné. Každoročne je vysoký podiel samospráv, ktorým hrozila pokuta, no preverením sa zistilo, že nevykázali všetky údaje správne. Pomer ich dlhu nebol potvrdený a pokuta nakoniec nebola uložená.

⁵⁴ Definovaná podľa § 17 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

⁵⁵ Dolné Naštice (BN), Potônske Lúky (DS), Ľutov (BN), Bertotovce (PO), Pohranice (NR), Vítazovce (HE), Remeniny (VT), Veľká Paka (DS), Údol (SL), Mankovce (ZM), Nižný Komárnik (SK) a Dvorianky (TV). MF SR listom upozornilo na vykázané prekročenie výšky dlhu aj tieto obce, aj keď za rok 2019 pokutované nebudú.

⁵⁶ Došlo k zmene starostu/starostky, čo znamená, že pre tieto obce za rok 2019 platila výnimka z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva.



z vyhodnotenia vylúčené z iných zákonných dôvodov⁵⁷. S cieľom verifikovať skutočný stav MF SR požiadalo 30 hlavných kontrolórov obcí o preverenie poskytnutých údajov. Okrem toho bolo oslovených 14 hlavných kontrolórov obcí, ktoré nepredložili potrebné finančné výkazy. Po vyhodnotení odpovedí MF SR postúpilo na správne konanie dve obce. Konania ešte nie sú ukončené, potenciálne pokuty uvedené v nasledujúcej tabuľke sú vyčíslené predbežne.

Tab 1: Pokuty obciam za rok 2019 (v eurách)

Názov obce (Okres)	Potenciálna pokuta	Stav k 09.07.2021
Malý Slivník (PO)	3 193,23	prebieha správne konanie
Luhýňa (TV)	2 495,43	prebieha správne konanie
Spolu	5 688,66	

Zdroj: MF SR

Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2020

Za rok 2020 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2020 úroveň 30,3 % bežných príjmov roka 2019. Najvyšší pomer dlhu evidoval Trnavský samosprávny kraj (45,3 %), najnižší dlh dosiahol Nitriansky samosprávny kraj (10,7 %).

MF SR predbežne identifikovalo 42 obcí, ktoré vykázali prekročenie 60 % limitu dlhu za rok 2020 a za účelom zistenia reálneho stavu požiadalo hlavných kontrolórov 39 obcí⁵⁸ o preverenie údajov. Tri z identifikovaných obcí neboli v súvislosti s možnou pokutou oslovené – mestská časť Bratislava - Devín je v nútenej správe od roku 2005, obec Luhýňa bola postúpená na správne konanie v súvislosti s dlhom obce za rok 2019 a jej zadlženie sa nezvyšovalo⁵⁹ a obec Horná Mičiná nebola oslovená, pretože jej záväzky sa nezapočítavajú do celkovej sumy dlhu, keďže vznikli reštrukturalizáciou pôvodných úverov počas nútenej správy obce. Žiadna obec nebola z hodnotenia vylúčená na základe výnimky z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva z dôvodu, že by ju ako starosta/starostka viedla iná fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.

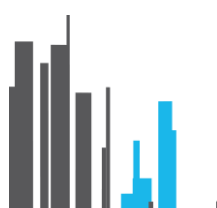
Keďže ešte nie je známa výška právoplatne uložených sankcií za rok 2020, na základe údajov od ministerstva financií RRZ ilustratívne vyčíslila výšku pokút pre jednotlivé obce (príloha 4). Ak by sa vykázané údaje potvrdili, celková výška pokút obcí by presiahla 112 tis. eur. Pokuty hrozia aj obciam, ktoré boli dodatočne oslovené zo strany MF SR z dôvodu nepodania potrebných výkazov, ak by bol ich zistený dlh nad limitom. V prípade, že by obec vykázala nižší dlh, ako v skutočnosti bol, na túto skutočnosť je povinný upozorniť MF SR príslušný audítor v rámci overovania účtovných závierok obcí.

Samosprávy majú okrem pravidla o výške dlhu definované aj pravidlo o výške jeho ročných splátok. S jeho neplnením však nie sú spojené finančné sankcie. Za rok 2020 toto pravidlo na základe vykázaných hodnôt porušilo 297 obcí. Dlhová služba všetkých VÚC bola aj za rok 2020 pod stanoveným limitom.

⁵⁷ Mestská časť Bratislava-Devín (BA) bola v nútenej správe, obciam Častkov (SE) a Plavecké Podhradie (MA) už bola pokuta uložená v minulosti a výška ich zadlženia sa nezvyšovala, dlh obce Horná Mičiná (BB) vznikol reštrukturalizáciou pôvodných úverov novým úverom, ktorým sa dostala z nútenej správy.

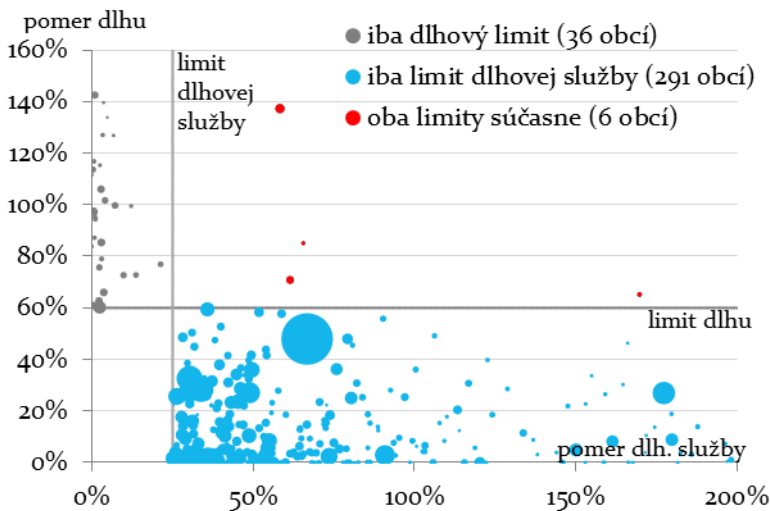
⁵⁸ Okrem toho MF SR oslovilo hlavných kontrolórov 43 obcí, ktoré za rok 2020 nepredložili potrebné výkazy.

⁵⁹ Pokuta sa opakovane ukladá len v prípade zvýšenia zadlženia nad hranicou 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Neukladá sa, ak nepresiahne sumu 40 eur.



V grafe sú zobrazené obce nespĺňajúce aspoň jeden numerický limit § 17 zákona č. 583/2004⁶⁰.

Graf 8: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2020



Pozn.: Poloha bubliny reprezentujúcej obec závisí od pomeru dlhu a pomeru dlhovej služby. Veľkosť bubliny je daná skutočnými bežnými príjmami za rok 2019. Graf z dôvodu prehľadnosti nezobrazuje celý rozsah oboch osí. Výšky dlhov obcí, ktoré vykázali nadmerný dlh, sú uvedené v tabuľke 10.
Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

3.3 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov

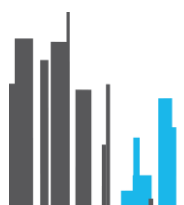
Článok 7 ústavného zákona ukladá RRZ, aby na svojom **webovom sídle zverejnila metodológiu výpočtov a predpoklady, ktoré použije pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti**, merajúceho pokrok v dlhodobej udržateľnosti verejných financií. **RRZ túto svoju povinnosť splnila.** Pri výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti sa zohľadnili zákonom stanovené zdroje údajov⁶¹.

Ústavný zákon obsahuje aj **povinnosť zavedenia záväzných limitov na verejné výdavky, pričom postup ich určenia má stanoviť iný zákon.** Napriek tomu, že zákon nešpecifikuje, do akého termínu by mala byť legislatíva schválená, **limity mali byť zavedené bez zbytočného odkladu**⁶².

⁶⁰ Prvým limitom je dlhový strop na úrovni 60 %, druhým je 25 % limit dlhovej služby.

⁶¹ Metodológia výpočtu a použité predpoklady sú zverejnené v diskusnej štúdii s názvom [Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?](#). Postup zostavenia základného scenára verejných financií je zverejnený v diskusnej štúdii s názvom [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti vrátane popisu zdrojových údajov je uvedený v [správach](#) o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktoré RRZ každoročne zverejňuje do konca apríla, resp. do 30 dní od schválenia programového vyhlásenia vlády.

⁶² GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 28. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020: „Z cieľa ústavnej hodnoty zakotveného v čl. 1 ÚZorZ sa však aspoň dá spoľahlivo ustáliť, že vláda má pri zavádzaní záväzných výdavkových limitov postupovať bez zbytočného odkladu, t. j. tak, aby boli limity zavedené v najkratšom čase, ktorý je nevyhnutný na ich dôkladnú prípravu a na také ich nastavenie, ktoré umožní ich korektné fungovanie.“

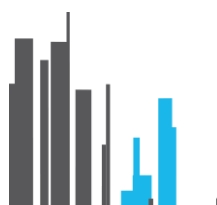


Limity výdavkov sú dôležitým operatívnym a zároveň proticyklickým nástrojom riadenia rozpočtu (na rozdiel od limitu na dlh verejnej správy). V čase silného ekonomického rastu vedú k rýchlejšiemu znižovaniu deficitu rozpočtu a naopak v čase ekonomického spomalenia alebo recesie vytvárajú priestor pre fiškálnu expanziu.

Vláda SR dňa 30. septembra 2020 schválila návrh novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorým by sa záväzné limity verejných výdavkov zaviedli. Zatiaľ však novela nebola schválená Národnou radou SR. **RRZ vníma pozitívne fakt, že ústavné ukotvenie výdavkových limitov by mohlo výrazne prispieť k posilneniu záväznosti pravidla.** Na to, aby sa výdavkovými limitmi mohli verejné financie riadiť od roku 2023, tak ako to predpokladá vo svojom návrhu vláda, by bolo potrebné ich schváliť čo najskôr v tomto roku. Potreba ich urýchleného schválenia vyplýva z časovej náročnosti implementácie výdavkových limitov do rozpočtového procesu.

RRZ preto konštatuje, že **súčasný právny stav absencie záväzných limitov výdavkov verejnej správy porušuje ústavný zákon⁶³ a malo by byť prioritou súčasnej vlády implementovať záväzné viacročné limity verejných výdavkov čo najskôr** (vývoj v zavádzaní výdavkových limitov popisuje box 4).

⁶³ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejednajú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚZoSR, potom ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.“



Box 4: Vývoj zavádzania výdavkových limitov

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený v roku 2011 v čl. 7 ods. 3 predpokladá zavedenie výdavkových limitov. Prvý analytický návrh spôsobu stanovenia výdavkových limitov predstavil Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR až v októbri 2018 v diskusnej štúdii s názvom [Skrutkovač na hodnotu za peniaze](#). Po predstavení tohto návrhu nasledovali odborné diskusie počas roka 2019. V júli 2020 zverejnil Inštitút finančnej politiky nový návrh viacročných výdavkových stropov v komentári [Štátna kasa na uzde](#). Limity výdavkov sa v roku 2020 dostali z analytickej roviny návrhov do legislatívnej podoby.

Dňa 30. septembra 2020 schválila vláda [návrh novely](#) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a predložila návrh ústavného zákona na rokovanie Národnej rade Slovenskej republiky. Novela bola prerokovaná zatiaľ len v [prvom čítaní](#) dňa 5. novembra 2020. Navrhovateľ (Ministerstvo financií SR) potom sériou listov opakovane požiadal o stiahnutie návrhu z programu rokovaní NR SR. V súčasnosti bolo prerokovanie návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti presunutú na schôdzu s predpokladaným začiatkom 16. septembra 2021. Vláda SR deklarovala snahu zaviesť limity výdavkov už od roku 2023, preto bude potrebné prijať novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas jesene 2021.

V [Pláne obnovy SR](#) sa vláda zaviazala zaviesť výdavkové limity prostredníctvom schválenia novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (bežný zákon) do konca roku 2021⁶⁴, čo by umožnilo zaviesť limity verejných výdavkov na roky 2023 a 2024. V takom prípade by však bola záväznosť pravidla v porovnaní s úpravou cez ústavný zákon výrazne nižšia.

Schéma 2: Vývoj zavádzania výdavkových limitov – chýbajúce záväzné kroky parlamentu

2011	2018	2019	2020	2023
Schválenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý predpokladá zavedenie výdavkových limitov	MF SR predstavilo prvý návrh spôsobu stanovenia limitov výdavkov	Prebehla odborná diskusia o návrhu limitov výdavkov MF SR	Dňa 30.9.2020 schválila vláda SR návrh novely úst. zákona, ktorý zavádza výdavkové limity	V roku 2023 by sa verejné financie mali prvýkrát riadiť limitom výdavkov

Zdroj: MF SR, RRZ

3.4 Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti

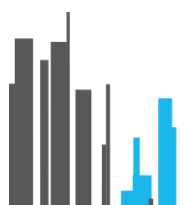
Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti RRZ sformulovala odporúčania⁶⁵, ktoré by tieto pravidlá posilnili:

Akútna potreba novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

- Zavedenie výdavkových limitov, ktoré budú naviazané aj na vývoj dlhodobej udržateľnosti
- Sledovanie čistého namiesto hrubého dlhu a zmodernizovanie dlhovej brzdy na základe doterajších skúseností (prísnejšie opatrenia pri prekročení nižších sankčných pásiem,

⁶⁴ Plán obnovy a odolnosti SR, komponent 18, kapitola 9, str. 718

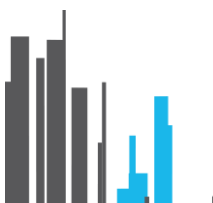
⁶⁵ Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2020 je uvedené v prílohe č. 2.



ochrana ekonomiky pred prudkou zmenou v rozpočtovej politike za predpokladu dostatočnej konsolidácie, väčší rozdiel medzi spodným a horným pásmom)

Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

- Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.
- Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobností samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu.
- Povinnou súčasťou doložiek vplyvov pripravovaných zákonov by mala byť aj informácia o tom, či ustanovujú nové úlohy alebo rozširujú existujúce úlohy samospráv vrátane kvantifikácie ich vplyvov na rozpočty samospráv.
- Každoročne zverejňovať podrobné údaje o overenej výške dlhu samospráv, uložených sankciách, prebiehajúcich konaniach a zdôvodniť prípady, ktoré neviedli k uloženiu sankcií napriek prvotnej identifikácii nesplnenia záväzných pravidiel. Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie.



4 Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti

Pravidlá rozpočtovej transparentnosti sú v ústavnom zákone definované v článkoch 8 a 9. Tie sa týkajú výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (článok 8), ako aj zverejňovania dôležitých informácií a údajov o verejných financiách (článok 9).

4.1 Výbory

Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov zabezpečujú Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výbor pre daňové prognózy (VpDP), ktoré boli zriadené ako poradné orgány ministra financií s cieľom zvýšenia transparentnosti rozpočtového procesu. Výbory fungujú nezávisle a podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú povinné vypracovať a zverejniť prognózy najneskôr do 15. februára a 30. júna príslušného rozpočtového roka. Výbory môžu zasadať aj viackrát ako stanovuje zákon. V roku 2020 vzhľadom na veľkú neistotu ovplyvnenú pandemiou VpMP zasadal štyrikrát, VpDP šesťkrát a **termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tab 2: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2020

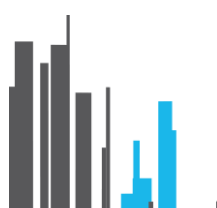
		1. Povinný termín do 15.2.	2.	3. Povinný termín do 30.6.	4.	5.	6.
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	5.2.2020	8.4.2020	17.6.2020	16.9.2020		
	zverejnenie prognóz	10.2.2020	15.4.2020	22.6.2020	22.9.2020		
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	12.2.2020	16.4.2020	25.6.2020	24.9.2020	8.10.2020	4.12.2020
	zverejnenie prognóz	14.2.2020	23.4.2020	30.6.2020	30.9.2020	per rollam	per rollam

Zdroj: MF SR

Podľa článku 9, odseku 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bola splnená povinnosť zverejniť najmenej dvakrát ročne prognózy vypracované výbormi v zákonom stanovených termínoch.

VpDP prognózuje približne 90 % celkových daňových príjmov podľa metodiky ESA2010⁶⁶, čo zahŕňa takmer tri štvrtiny celkových príjmov verejnej správy (grafy 9 a 10). RRZ vzhľadom na opakované riziká výpadkov rozpočtovaných príjmov neposudzovaných výborom, ktoré sa vo veľkej miere naplňali, odporúčala v predchádzajúcich správach **rozšírenie prognózy výboru na všetky daňové príjmy podľa metodiky ESA2010 a vybrané nedaňové príjmy, čo by výrazne zvýšilo realnosť dosiahnutia rozpočtovaných príjmov.**

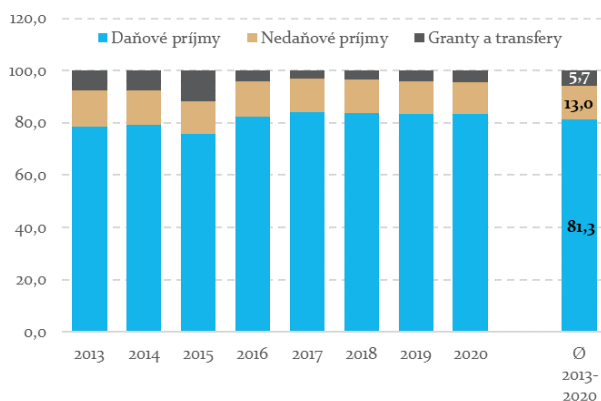
⁶⁶ Daňové príjmy v metodike ESA2010 tvoria Dane z produkcie a dovozu (D.2), Bežné dane z dôchodkov, majetku (D.5), Príspevky na sociálne zabezpečenie (D.61) a Dane z kapitálu (D.91).



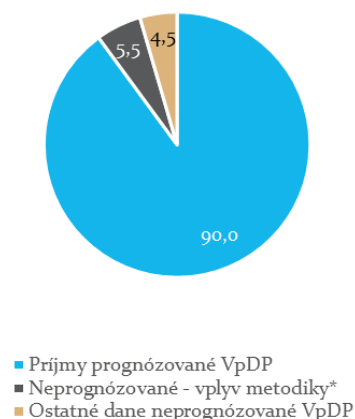
Vláda si v rámci svojho programového vyhlásenia⁶⁷ zo dňa 17. apríla 2020 stanovila cieľ zvýšiť dôveryhodnosť rozpočtu a **rozšíriť kompetencie nezávislých výborov o prognózu ďalších položiek** (úrokové výdavky, vybrané nedaňové príjmy a niektoré zákonom stanovené výdavky), ktoré by sa v plnej miere preberali do rozpočtu verejnej správy⁶⁸.

V marci a júni 2021 Výbor pre daňové prognózy rozšíril svoju prognózu o nemocenské dávky, dávky v nezamestnanosti, daňové príjmy z predaja emisných kvót a nedaňové príjmy Národnej diaľničnej spoločnosti. **Zámerom MF SR je pokračovať v rozširovaní zoznamu položiek**, ktoré sú predmetom posudzovania nezávislým výborom, napríklad o príjmy z dividend, odvod z hazardných hier a výdavky na dôchodkové dávky, čo RRZ vníma pozitívne.

Graf 9: Podiely zložiek príjmov verejnej správy (% , ESA2010)



Graf 10: Podiely zložiek daňových príjmov v roku 2020 (% , ESA2010)



* Ide o štátom platené poisťné za vybraný okruh osôb a imputované poisťné. Sú to transakcie medzi subjektmi verejnej správy, ktoré sa v zmysle metodiky ESA2010 nekonsolidujú a navyšujú daňové príjmy a výdavky verejnej správy o rovnakú sumu.

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

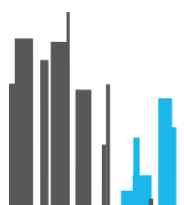
Z hľadiska transparentnosti RRZ v predchádzajúcich správach kritizovala navyšovanie daňových príjmov rozpočtu nad rámec prognózy VpDP. Údaje uvedené v knihe rozpočtu na roky 2021 až 2023 zaslanej do parlamentu **boli uvedené transparentne a zodpovedali daňovým príjmom skutočne zahrnutým v rozpočte**. V minulosti to nebývalo pravidlom, čím podľa RRZ dochádzalo k nepresnému informovaniu verejnosti a parlamentu o celkovej výške očakávaných daňových a odvodových príjmov.

Po zaslaní rozpočtu do parlamentu došlo k dodatočným zmenám v zákone o daniach z príjmov⁶⁹. Zmeny súvisiace s daňovými opatreniami boli **schválené** 2. decembra 2020 počas 18. schôdze NR SR. Ich vplyvy dodatočne posudzoval na svojom zasadnutí Výbor pre daňové prognózy 4. decembra 2020. **Tieto zmeny boli zapracované do knihy schváleného rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023, ktorá bola zverejnená v priebehu januára 2021.**

⁶⁷ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 až 2024, str. 57. Tento záväzok potvrdila aj v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 až 2024 z 28.4.2021, str. 57.

⁶⁸ Vláda si rovnako predsavzala zdôvodniť rozdiely medzi rozpočtom a dosiahnutou skutočnosťou a navrhnúť nápravu v budúcnosti.

⁶⁹ Detaily návrhu zákona



Napriek tomu, že v priebehu roku 2020 nedošlo v rozpočte k navýšeniu daňových príjmov nad rámec prognózy VpDP, z hľadiska zachovania tohto prístupu v budúcnosti by bolo potrebné uzákoniť povinnosť používania prognózy VpDP v celom rozpočtovom procese. Novela zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy účinná od 1. januára 2021 zo zákona vypustila možnosť použitia dodatočne potvrdených daňových príjmov (nad rámec príjmov zahrnutých v rozpočte) na dodatočné výdavky štátneho rozpočtu⁷⁰. Takáto úprava prispela k zlepšeniu pravidiel v tejto oblasti. Možnosť navýšenia prognóz nad rámec údajov schválených nezávislým výborom však pretrvala, keďže na základe formulácie ústavného zákona sa prognózy výboru zohľadňujú v rozpočtovom procese, pričom existuje možnosť odchýlenia sa od nich prostredníctvom schválenia pozmeňujúcich návrhov poslancov..

4.2 Zverejňovanie údajov

Táto časť hodnotí, či materiály Rozpočet verejnej správy na roky 2021-2023 a Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2019, obsahovali všetky náležitosti vymedzené v ústavnom zákone.

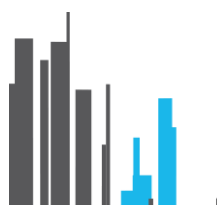
3.2.1 Rozpočet verejnej správy

Proces prípravy rozpočtu ako aj schválené dokumenty by mali rešpektovať pravidlá transparentnosti definované v ústavnom zákone. Dátové požiadavky by mali zabezpečiť lepšiu informovanosť o celkovej situácii v rozpočte a o realizovaných politikách. Podľa ústavného zákona by súčasťou návrhov rozpočtov subjektov verejnej správy mali byť údaje o skutočnom plnení za predchádzajúce dva rozpočtové roky, očakávaná skutočnosť a rozpočet bežného roka ako aj rozpočtované položky v horizonte nadchádzajúcich troch rokov. Subjekty verejnej správy sú povinné zverejňovať tieto údaje do 30 dní od schválenia ich rozpočtu a do 60 dní od skončenia rozpočtového roka. Rozpočet verejnej správy by mal obsahovať nasledujúce informácie:

- konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy,
- stratégiu riadenia štátneho dlhu,
- daňové výdavky,
- implicitné záväzky,
- podmienené záväzky,
- jednorazové vplyvy,
- hospodárenie podnikov štátnej správy.

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023 vláda schválila 14. októbra 2020, NR SR ho vzala na vedomie spolu so schválením zákona o štátnom rozpočte na rok 2021 na 18. schôdzi dňa 9. decembra 2020.

⁷⁰ Zákon č. 523/2004 Z.z. obsahoval do 31. decembra 2020 v §8, ods. 2 túto vetu: „Ak návrh rozpočtu verejnej správy obsahuje daňové a odvodové príjmy štátneho rozpočtu, ktoré neboli obsiahnuté v prognóze Výboru pre daňové prognózy zohľadnenej v návrhu rozpočtu verejnej správy, výdavky štátneho rozpočtu zodpovedajúce týmto príjmom možno použiť, ak je celková suma týchto príjmov obsiahnutá v prognóze vypracovanej Výborom pre daňové prognózy v príslušnom rozpočtovom roku.“



Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

V Rozpočte verejnej správy na roky 2021 až 2023 sú uvedené všetky **zákonom definované údaje s výnimkou informácií o väčšine podnikov s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR** (popis obsahu rozpočtu je uvedený v boxe 5). Po obsahovej stránke neboli niektoré údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažilo jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík⁷¹.

Box 5: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy

Rozpočet verejnej správy na roky 2021-2023

Rozpočet verejnej správy na roky 2021-2023 (RVS 2021-2023) obsahuje hlavnú knihu a 7 príloh. Tabuľky rozpočtu obsahujú údaje za roky 2018 až 2023 v zmysle požiadaviek ústavného zákona.

Súčasťou hlavnej knihy rozpočtu je **konsolidovaná bilancia verejnej správy a aktuálny odhad deficitu za rok 2020**. Najvýznamnejšie pozitívne a negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2020, prezentuje tabuľka v členení podľa klasifikácie ESA2010 a bližšie rozvíja text. Nad rámec základného členenia tabuľka uvádza kvantifikáciu vplyvu COVIDu-19, nerozpočtované tituly, nekryté tituly a prostriedky EÚ a spolufinancovanie. Dodatočnou informáciou sú aj úpravy Štatistického úradu SR v zmysle metodiky ESA2010, ktoré neboli zahrnuté v schválenom rozpočte VS na rok 2020.

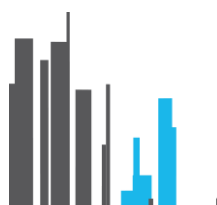
Predložená aktualizácia **stratégie riadenia štátneho dlhu na rok 2020** (príloha č. 6) vychádza zo Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018⁷². V uplynulom období pretrvávalo prostredie extrémne nízkych trhových úrokových sadieb, ktoré umožňovalo emitovať dlhopisy s krátkodobou splatnosťou so zápornými úrokovými sadzbami. Riadenie štátneho dlhu je ovplyvnené predovšetkým politikou a pôsobením ECB/NBS a nakupovaním existujúcich štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu. Pandémia koronavírusu mala za následok nárast neistoty na finančných trhoch a rovnako aj dočasný nárast výnosov vládnych dlhopisov. Nálada investorov v najbližšom období bude z časti závisieť od dopadov druhej vlny pandémie na ekonomiku. S ohľadom na aktuálny makroekonomický vývoj a situáciu na finančných trhoch **sa však nevyžaduje modifikovanie kvantitatívnych cieľov riadenia rizika** a ani ostatných cieľov stanovených v pôvodnej Stratégii riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018.

Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politik vlád. Povinnosť reportovania daňových výdavkov a ich vplyvu na daňové príjmy vyplýva aj zo smernice Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín. Vyčíslenie daňových výdavkov v rámci RVS 2021-2023 (v časti 3.4 hlavnej knihy) zodpovedá manuálu MF SR.

Implicitné záväzky predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistik o dlhu. Okruh implicitných záväzkov aktuálne zahŕňa náklady spojené so starnutím populácie (výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo), náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení, ako aj PPP projekty (obchvat D4/R7; rýchlostná cesta R1 a väzenské zariadenie v Rimavskej Sobote). MF SR zaradilo medzi implicitné záväzky aj odhady zvýšených platieb do rozpočtu EÚ súvisiace so splácaním výdavkov z Plánu obnovy pre Európu v rámci nástroja „Next Generation EU“. Podľa aktuálneho prepočtu MF SR uverejneného v rámci prílohy č. 5 dosahujú celkové implicitné záväzky 625,7 % HDP, čo predstavuje oproti minuloročným prepočtom nárast o 150,8 %

⁷¹ RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

⁷² Stratégia riadenia štátneho dlhu sa aktualizuje každé štyri roky. Zámerom MF SR bolo aktualizovať stratégiu po parlamentných voľbách, ktoré sa konali v februári 2020. K aktualizácii však zatiaľ nedošlo.



HDP⁷³. V budúcnosti bude potrebné do celkových implicitných záväzkov zahrnúť aj prípadné PPP projekty realizované na úrovni samospráv.

Podmienené záväzky verejnej správy (príloha č. 4) sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej závierky. Ich potenciálne vplyvy na verejné financie sú často ťažko kvantifikovateľné, a preto sú zväčša popisované len v kvalitatívnej rovine. MF SR ich ku koncu roka 2019 vyčíslilo na 18,5 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 1,3 mld. eur⁷⁴ spôsobený najmä prírastkom hodnoty súdnych sporov v rozpočtových organizáciách a zahrnutím údajov od ďalších obchodných spoločností ústrednej správy.

Osobitá časť RVS na roky 2021-2023 (časť 2.7) je venovaná **jednorazovým a dočasným vplyvom**. Ministerstvo financií v rokoch 2020 až 2021 identifikovalo prevažne jednorazové opatrenia súvisiace s pandemiou ochorenia COVID-19. V ďalších rokoch RVS neuvažoval s jednorazovými opatreniami (spĺňajúcimi definíciu európskych fiškálnych pravidiel).

Príloha č. 3 rozpočtu podáva základné informácie o **hospodárení štátnych podnikov** (vlastné imanie, hospodársky výsledok). Štátne podniky sú členené podľa vlastníckeho podielu kapitol štátneho rozpočtu, pričom v rámci kapitoly ministerstva zdravotníctva SR s výnimkou Debitum, a.s. absentujú spoločnosti a ich výsledky hospodárenia spadajúci pod MZ SR (jednotlivo nie sú uvedené ani v iných častiach návrhu rozpočtu). Predpokladané smerovanie štátnych podnikov nie je, podobne ako v minulých návrhoch rozpočtu VS, v ďalších rokoch podrobnejšie zdôvodnené, čo sťažuje vyhodnotenie potenciálneho rizika pre verejnú správu plynúceho z ich hospodárenia. Pre úplné vyhodnotenie rizika by bolo vhodné zahrnúť aj ukazovatele o hospodárení podnikov MH Manažment doplnené o stručný popis predpokladaného vývoja.

Rozpočet v rámci prílohy č. 7 prezentuje ako samostatnú časť bilanciu **štátnych finančných aktív**. Finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív, nie sú súčasťou príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.

Návrh rozpočtového plánu na rok 2021

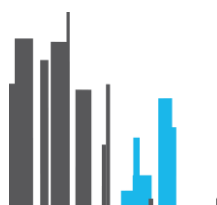
V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2021**, ktorý poskytuje doplňujúce informácie k predkladanému rozpočtu. Materiál predstavuje analytický pohľad na hospodárenie verejnej správy. Definujú sa v ňom ciele vlády na nadchádzajúce obdobie, k dispozícii je podrobnejšia kvantifikácia opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov, vyčíslenie analytických fiškálnych ukazovateľov ako štrukturálne saldo rozpočtu, výdavkové pravidlo, scenár nezmenených politík.

Hodnotenie rozpočtu z pohľadu zámerov ústavného zákona

RRZ popri zákonom definovaných požiadavkách na obsah rozpočtu posudzuje rozpočtovú transparentnosť aj z hľadiska vypovedacej schopnosti a zrozumiteľnosti informácií uvedených v dokumentoch rozpočtu, kvality poskytnutých informácií v rozpočte, konzistentného použitia metodiky ESA2010 a miery kontroly parlamentu nad schvaľovaním a plnením rozpočtu.

⁷³ Zmena bola spôsobená primárne aktualizáciou projekcií pracovnej skupiny AWG a v prípade penzijného systému aj zapracovaním očakávaných legislatívnych úprav v roku 2020. V menšej miere bola ovplyvnená aj aktualizáciou strednodobej prognózy makroekonomických a rozpočtových údajov a posunom sledovaného horizontu.

⁷⁴ Medziročný nárast bol spôsobený o. i. prehodnotením záväzkov zo súdnych sporov najmä Ministerstva vnútra SR (o 1 059,5 mil. eur), Slovenských elektrární, a.s. (o 329,0 mil. eur), MH Manažmentu, a.s. (o 227,4 mil. eur), naopak poklesom záväzkov z medzinárodných arbitráží (o 239,7 mil. eur).



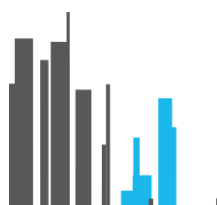
Za najvýznamnejšie pozitíva RRZ považuje:

- **V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi RRZ vníma kvalitatívny posun v prístupe k rozpočtovaniu, ktorý môže viesť k zvýšeniu efektívnosti vynakladaných zdrojov a vyššej hodnote za peniaze.** Vo väčšej miere došlo k prepojeniu revízií výdavkov s rozpočtovým procesom, keďže sa do predkladaného rozpočtu zapracovali opatrenia identifikované revíziami aj v iných oblastiach ako v sektore zdravotníctva (zníženie zamestnanosti na vysokých školách, počtu policajtov a zamestnancov v štátnej správe). Pozitívom je aj zmena v prístupe k rozpočtovaniu investícií, ktorej cieľom je zohľadnenie pripravenosti a ekonomickej návratnosti nových investícií⁷⁵. Takisto rozpočtovanie podľa oblastí vrátane identifikovania kľúčových ukazovateľov môže byť základom rozpočtovania orientovaného na výsledky. Na druhej strane prezentácia rozpočtu podľa oblastí je zatiaľ menej prehľadná z hľadiska posúdenia možných rizík a zapracovaných opatrení (nerozlišovali sa zdroje financovania výdavkov, naopak boli zahrnuté aj výdavky, ktoré nie sú podľa metodiky ESA2010 výdavkami, vo viacerých prípadoch chýbal popis vývoja v roku 2021).
- **Pozitívom je prezentovanie opatrení v rezorte zdravotníctva.** Ide o jedinú výdavkovú oblasť, v ktorej je rozpočet zostavený na základe scenára nezmenených politík na najbližšie tri roky, ku ktorému sú pripočítané vplyvy nových opatrení. **V budúcnosti by bolo potrebné rozšíriť tento prístup aj na všetky ostatné zložky rozpočtu verejnej správy.**
- **Zvýšila sa porovnateľnosť rozpočtovaných údajov so skutočnosťou** zapracovaním predpokladov o úpravách Štatistického úradu SR. Priestor pre zlepšenie porovnateľnosti ešte existuje v podobe rozpočtovania predpokladaného vplyvu EFSF, rozpočtovania podnikateľskej činnosti vysokých škôl (potrebná zmena zákona) a rozpočtovania príjmov a výdavkov niektorých organizácií ústrednej správy⁷⁶.
- **Rozpočtované príjmy z emisných povoleniek boli už odhadnuté v súlade s metodikou ESA2010.** Rozpočet síce nerozdeľoval odhadované príjmy na hotovostné platby a aktualizáciu, ale celkové odhadnuté príjmy reflektujú metodiku ESA2010. **Úrokové príjmy a náklady spojené s emisiou štátneho dlhu naďalej nie sú rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010.**
- **Veľkosť pravidelne vytváraných rezerv sa v štátnom rozpočte na rok 2021 znížila v porovnaní s rozpočtom na rok 2020⁷⁷,** pričom všetky rezervy majú špecifikovaný svoj

⁷⁵ Pri rozpočtovaní investícií sa po prvý raz uplatnil princíp tzv. nulového štartovacieho rozpočtu, čo znamená, že sa posúdi opodstatnenosť všetkých kapitálových výdavkov. Podľa MF SR sa v rámci každej verejnej investície zhodnotí jej súlad s rezortnou stratégiou, príspevok k napĺňaniu cieľov a overí sa výška jej nákladov. Všetky investície prevyšujúce jeden milión eur budú prechádzať hodnotením Útvaru hodnoty za peniaze. Do rozpočtu budú zaradené len tie investičné projekty, ktoré budú dobre pripravené a ekonomicky návratné. Zabráni sa tak situácii, keď nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor užitočnejších a lepších projektov.

⁷⁶ Napriek tomu, že tieto položky neboli rozpočtované, v rozpočte boli na ilustráciu uvedené vplyvy týchto položiek v predchádzajúcich rokoch.

⁷⁷ Ak odhliadneme od rezervy na negatívne vplyvy pandémie ochorenia COVID-19, na ktorú sú vyčlenené prostriedky vo výške 1,04 mld. eur, sa objem rezerv rozpočtovaných na rok 2021 znížil oproti predchádzajúcemu roku o 221 mil. eur.



účel. Novelou **zákona o rozpočtových pravidlách**⁷⁸ sa presnejšie špecifikovali, aké rezervy sa môžu v rozpočte tvoriť. Určila sa tiež zodpovednosť za rozhodnutia o použití jednotlivých druhov rezerv a stanovila sa povinnosť pre vládu informovať NR SR o hospodárení s týmito rezervami vrátane toho, čo by táto informácia mala obsahovať. **Z pohľadu miery kontroly NR SR nad výdavkami rozpočtu možno tieto zmeny vnímať pozitívne.**

- **RRZ pozitívne vníma aj zlepšenie prístupu k údajom od Štatistického úradu SR,** čo sa prejavilo najmä pri včasnom zverejnení hodnotenia výsledkov hospodárenia rozpočtu za rok 2020⁷⁹. Zmena sa udiala na základe podpisu štvorstrannej dohody medzi ŠÚ SR, MF SR, NBS a RRZ/KRRZ o výmene informácií za účelom skvalitnenia údajov notifikovaných za Slovensko Eurostatu v priebehu roku 2020. RRZ sa tým stala členom pracovnej skupiny Štatistického úradu SR zaoberajúcej sa metodickými otázkami vykazovania verejných financií, o čo sa snažila od svojho vzniku.

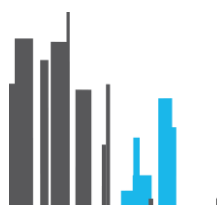
Za **najvýznamnejšie nedostatky** rozpočtu na roky 2021 až 2023 RRZ považuje:

- Rozpočet bol zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2021, nie v ďalších rokoch. V prípade roku 2023 rozpočtový cieľ síce formálne rešpektoval legislatívu (požiadavka na vyrovnaný rozpočet z dlhovej brzdy), ale bol označený za nerealistický. V rozpočte tak absentovala **informácia o tom, aké strednodobé ciele sú považované za realistické a aká by mala byť stratégia verejných financií za horizontom aktuálneho rozpočtu.**
- **Vláda opätovne schválila dôležité legislatívne zmeny aj po tom, ako schválila návrh rozpočtu a predložila ho do parlamentu, bez zahrnutia dopadov prijatých opatrení do rozpočtu.** V oblasti dane z príjmov bolo v parlamente (vo Výboroch) do vládneho návrhu zákona nad rámec návrhu rozpočtu navrhovaných niekoľko významných zmien (zmeny v daňovom bonuse na dieťa, zrušenie daňovo odvodového oslobodenia 13. a 14. platu, rušenie výnimiek a špeciálnych režimov pre kúpeľníctvo, rušenie oslobodení príspevkov na rekreáciu a veľa iných). Okrem vyššie uvedených zmien v oblasti daní bola prijatá novela zákona o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorou bol zrušený univerzálny príspevok na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa, tzv. obedy zadarmo⁸⁰. **Nižšia transparentnosť v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu.**
- **Príjmy z dividend boli opätovne netransparentne rozpočtované** keďže boli založené na optimistickom predpoklade vývoja zisku niektorých podnikov bez zdôvodnenia takéhoto predpokladu. **Z tohto pohľadu možno pozitívne vnímať**

⁷⁸ Ide o zákon č. 360/2020 Z.z. z 27. novembra 2020, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁷⁹ Prístup RRZ k údajom síce rieši čl. 4, ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, a teda nespadá pod pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti, ale zlepšenie prístupu RRZ k údajom umožnilo podrobne vyhodnotiť výsledky hospodárenia rozpočtu za rok 2020 v deň zverejnia údajov zo strany ŠÚ SR.

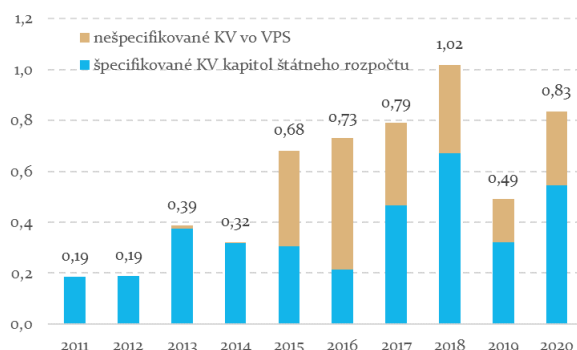
⁸⁰ Novela zákona 544/2010 Z.z. schválená NR SR dňa 26. novembra 2020 zachováva dotáciu pre deti z domácností poberajúcich pomoc v hmotnej núdzi.



pripravovanú zmenu, na základe ktorej by prognózu príjmov z dividend schvaľoval VpDP.

- **K zlepšeniu informovanosti by malo dôjsť u štátnych podnikov.** Podobne, ako v predchádzajúcich rozpočtoch, absentovali výsledky hospodárenia za jednotlivé zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom⁸¹. Nedostatok informácií sťažuje vyhodnotenie rizika plynúceho z hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu, resp. MH Manažment⁸², a.s.
- **Kontrolu NR SR nad výdavkami rozpočtu znižujú nepoužité a do ďalších rokov prenesené⁸³ kapitálové výdavky štátneho rozpočtu, ktoré nemajú stanovený konkrétny účel použitia⁸⁴** a sú k dispozícii v kapitole Všeobecnej pokladničnej správy (VPS). Ich veľkosť sa výrazne zvýšila od roku 2015 (graf 11), s výnimkou roka 2019, kedy klesla na približne 0,5 % HDP. V roku 2020 opäť narástli na úroveň predchádzajúcich rokov aj v dôsledku pandémie, kedy bolo čerpanie výdavkov rozpočtovaných v roku 2018 umožnené až do roku 2021, t.j. o tri roky. O ich použití rozhoduje vláda alebo minister financií. V prípade rezerv, ktoré majú všeobecne definovaný účel použitia, presuny medzi rokmi výrazne znižujú transparentnosť ich použitia.

Graf 11: Kapitálové výdavky ŠR presunuté do ďalších rokov (% HDP)



Pozn.: KV – kapitálové výdavky

Zdroj: MF SR

Ide o výdavky, ktoré sa rozpočtujú na daný rok (zdroj 11), nepoužívajú sa a zaviazu sa s možnosťou použitia v ďalších rokoch.

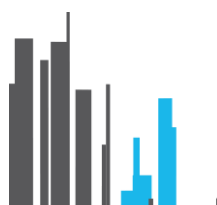
- **Rada opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných**

⁸¹ Nielen spadajúcich pod MZ SR.

⁸² Podľa právnej analýzy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú si RRZ nechala vypracovať, pod definíciu podniku štátnej správy (čl. 2, písm. f) zákona č. 493/2011 Z.z.) nespádajú podniky s majetkovou účasťou MH Manažment, a.s. napriek tomu, že Ministerstvo hospodárstva je 100 % akcionárom spoločnosti MH Manažment, a.s. Údaje o ich skutočnom a očakávanom hospodárení teda nemusia byť súčasťou rozpočtu verejnej správy.

⁸³ Podľa §8, ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy možno kapitálové výdavky použiť na určený účel aj v nasledujúcich dvoch rozpočtových rokoch po rozpočtovom roku, na ktorý boli rozpočtované.

⁸⁴ Sú určené na vybrané resp. významné investície bez bližšej špecifikácie.



dokumentov vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010 a najlepšou medzinárodnou praxou⁸⁵. Pozmeňujúcim návrhom bol upravený len štátny rozpočet na rok 2021, pričom návrh obsahoval aj informáciu o vplyve zmien na saldo verejnej správy v metodike ESA2010 v danom roku. Rozpočtované saldá verejnej správy na roky 2022 a 2023 potrebné Rada zistila len na základe dodatočne vyžiadaných informácií od MF SR⁸⁶.

3.2.2 Súhrnná výročná správa

Zámerom súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky je priniesť pohľad na stav a vývoj hospodárenia verejných financií krajiny, vrátane vyčíslenia čistého bohatstva. Ústavný zákon definuje nasledovné údaje (okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon), ktoré by správa mala obsahovať:

- bilanciu rozpočtu verejnej správy,
- jednorazové vplyvy,
- vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu,
- výšku čistého bohatstva Slovenskej republiky,
- hospodárenie podnikov štátnej správy.

Návrh súhrnnej výročnej správy SR za rok 2019 schválila vláda dňa 4. novembra 2020 a NR SR ho vzala na vedomie dňa 24. novembra 2020.

Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

V súhrnnej výročnej správe sú uvedené všetky zákonom definované údaje (popis obsahu správy je uvedený v boxe 6).

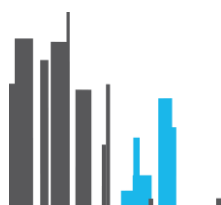
Box 6: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2019

Správa obsahuje **konsolidovanú bilanciu príjmov a výdavkov za celú verejnú správu** na horizonte troch rokov (2017-2019) a bilancie jednotlivých subjektov verejnej správy v metodike ESA 2010. Tabuľka s detailnejšou štruktúrou príjmov a výdavkov verejnej správy je doplnená o textovú informáciu o vývoji daných položiek v posledných troch rokoch, ako aj ich medziročný nárast v poslednom roku. Súčasťou správy je prehľadná, sumarizujúca tabuľka hospodárenia jednotlivých subjektov VS v metodike ESA2010 v členení za dosiahnutú skutočnosť za posledné tri roky, rozpočet v poslednom roku, ktorá sčasti podáva informáciu o dianí v rámci zložiek verejnej správy.

Správa sa zameriava na **popis medziročného vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy v metodike ESA2010** a podáva tak informáciu o hlavných príčinách vývoja v predmetných položkách.

⁸⁵ Zostavovanie rozpočtov viacerých členských krajín OECD (napríklad Austrália, Nový Zéland, Rakúsko, Dánsko, Veľká Británia, Švajčiarsko) vychádza z aktuálnych princípov (podľa [Accrual practices and reform experiences in OECD countries](#), Results of the 2016 OECD Accruals Survey, OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 1).

⁸⁶ Ministerstvo financií SR najneskôr do 30 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy.



Súčasťou správy je aj odhad **štrukturálneho salda verejnej správy** za rok 2019. Podľa prepočtov MF SR dosiahol štrukturálny deficit 2,2 % HDP, pričom **cyklická zložka** zodpovedá metodike Európskej komisie a makroekonomickej prognóze MF SR schválenej Výborom pre makroekonomické prognózy. Na horizonte rokov 2017-2019 neboli identifikované žiadne **jednorazové opatrenia**. **Čistý dlh SR** dosiahol k 31.12.2019 43,4 % HDP a oproti roku 2018 klesol o 0,3 p.b.

Materiál **obsahuje vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu za rok 2019** v skrátenej podobe⁸⁷, pričom viac sa zameriava na kvantitatívne ukazovatele riadenia dlhu. Cieľom riadenia dlhu je dosiahnutie tesného priblíženia sa k stanoveným hodnotám, resp. udržanie parametrov dlhu čo najbližšie k stanoveným hodnotám.

Čisté bohatstvo verejného sektora dosiahlo k 31.12.2019 zápornú hodnotu 434 785 692 tis. eur (- 463,2 % HDP). Oproti predchádzajúcemu roku sa prehĺbil negatívny podiel na HDP o 198,2 p.b., čo bolo prevažne spôsobené medziročnou zmenou v implicitných záväzkoch o 226,1 p.b. z dôvodu zapracovania novoprijatých zmien v penzijnom systéme v roku 2019, najmä zavedením stropu na vek odchodu do dôchodku.

V súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti je dôraz kladený aj na popis **hospodárenia podnikov štátnej správy**. Hlavný text správy prezentuje hospodárenie vybraných štátnych podnikov, ktoré sa podieľajú 84,8 % na celkovom vlastnom imaní všetkých podnikov štátnej správy prepočítaným na vlastnícke podiely štátu a hospodárenie Národnej banky Slovenska. Súčasťou je aj analýza zameraná na päť hlavných položiek, ktoré spôsobujú prírastok alebo úbytok vlastného imania, a to na výsledok hospodárenia bežného účtovného obdobia, dividendy, priame vklady spoločníkov do vlastného imania, zmeny majetku a záväzkov z precenenia a ostatné zmeny. Príloha č. 1 obsahuje základné informácie o výsledku hospodárenia a vlastnom imaní všetkých podnikov štátnej správy a MH Manažmentu za roky 2017 až 2019, rovnako sa uvádza vlastnícky podiel štátu, ako aj medziročná zmena vyššie spomínaných ukazovateľov v poslednom roku.

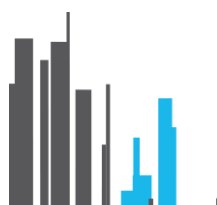
MF SR v správe potvrdilo zámer **postupne analyzovať aj také časti bohatstva krajiny, ktoré nie sú vykázané v účtovných výkazoch z dôvodu náročnosti ich kvantifikácie a ocenenia** (napr. prírodné zdroje, ekologické bohatstvo a pod.).

Hodnotenie súhrnnej výročnej správy z pohľadu zámerov ústavného zákona

RRZ popri zákonom definovaných požiadavkách na obsah správy posudzuje transparentnosť aj z hľadiska vypovedacej schopnosti a zrozumiteľnosti informácií uvedených v správe a možnosti skvalitnenia analýzy čistého bohatstva. Do týchto oblastí smerovali aj odporúčania RRZ vo svojich predchádzajúcich správach, pričom sa v nich nedosiahol dostatočný pokrok:

- Strednodobou ambíciou správy by malo byť **zostavenie súvahy verejného sektora**, čo si vyžiada rozšírenie pokrytia súhrnného celku verejnej správy na celý verejný sektor a zabezpečenie účtovnej konsolidácie. Malo by dôjsť aj k rozšíreniu údajovej základne ako i zlepšeniu postupov kvantifikácie niektorých položiek. **Pokračovanie v zahrnutí**

⁸⁷ Kompletná, detailná Aktualizácia Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018 nadväzuje na pôvodne stanovenú stratégiu riadenia štátneho dlhu. Je súčasťou rozpočtu verejnej správy, vyhodnocuje plnenie cieľov, špecifikuje ciele číselných indikátorov rizika (refinančné riziko, riziko z precenenia a cudzo-menové riziko) a zostavuje sa na štvorročné obdobie.



zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva by mohlo prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti čistého bohatstva⁸⁸.

- Z hľadiska interpretácie údajov je kľúčové zabezpečenie **prepojenia zmeny čistého bohatstva s hospodárením vlády v metodike ESA2010**, čo umožní posúdenie opatrení fiškálnej politiky vlády v kontexte zmien čistého bohatstva⁸⁹. Súčasné nastavenie zberu údajov zatiaľ takéto prepojenie neumožňuje.

Z hľadiska možných budúcich zmien RRZ pozitívne vníma skutočnosť, že dôraz na čisté bohatstvo sa stal súčasťou programového vyhlásenia vlády⁹⁰. Zámerom MF SR v tejto oblasti je najmä skvalitňovanie údajovej základne pre výpočet čistého bohatstva, zlepšenie spravovania štátnych aktív a pasív, zefektívnenie manažmentu štátnych podnikov a posilnenie monitoringu výkonu akcionárskych práv na MF SR. Nevyhnutnou súčasťou ďalšieho rozvoja metodiky čistého bohatstva je podľa MF SR aj analýza dostupných personálnych kapacít ministerstva a identifikácia zdrojov údajov.

4.3 Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti

Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej transparentnosti RRZ sformulovala odporúčania⁹¹, ktoré by prispeli k zvýšeniu transparentnosti verejných financií:

Výbor pre daňové prognózy

- Pokračovať v rozširovaní položiek, ktoré sú predmetom posudzovania vo Výbore pre daňové prognózy tak, aby výbor schvaľoval prognózu všetkých daňových príjmov a odvodov v zmysle metodiky ESA2010, vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré sú ovplyvnené makroekonomickým vývojom.
- Uzákoniť v rámci príslušných ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti alebo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy používanie prognózy daňových a odvodových príjmov schválenej Výborom pre daňové prognózy v celom rozpočtovom procese, t.j. od prípravy programu stability až po schválenie rozpočtu v NR SR, keďže odborné otázky, medzi ktoré patrí aj prognózovanie príjmov, by mali byť oddelené od politických rozhodnutí vlády a národnej rady.

Rozpočet verejnej správy

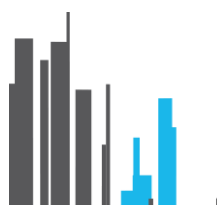
- Zvýšiť záväznosť trojročného rozpočtu a schvaľovať v parlamente celý trojročný rozpočet verejnej správy a pozmeňujúce návrhy k nemu v súlade s metodikou ESA2010 a najlepšou medzinárodnou praxou. Súčasný spôsob schvaľovania (schvaľuje sa hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok) je daný historicky a nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov a všetkých zmien vo verejných financiách.

⁸⁸ MF SR sa v roku 2020 zapojilo do pracovnej skupiny pre hodnotenie ekosystémov a ekosystémových služieb na Slovensku, ktorej cieľom je zmapovať ekosystémy a priradiť im peňažnú hodnotu. Výstupy tejto pracovnej skupiny by mohli byť použiteľné pre ocenenie ďalších zložiek čistého bohatstva, ako napríklad nerastné suroviny, prírodné rezervácie.

⁸⁹ Poznanie vzájomných prepojení týchto ukazovateľov je dôležité z toho dôvodu, že niektoré transakcie sa z metodických dôvodov nemusia prejavovať v salde a dlhu verejnej správy, ale ovplyvňujú výšku čistého bohatstva.

⁹⁰ [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 až 2024](#), zo 17.4.2020, str. 57 a [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 až 2024](#), z 28.4.2021, str. 58.

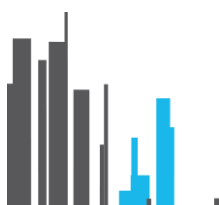
⁹¹ Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2020 je uvedené v prílohe č. 2.



- Rozpočtované sumy by mali v každej oblasti zohľadňovať odhad vo východiskovom roku, vývoj v NPC scenári a prijaté opatrenia (zatiaľ sa to tak prezentuje len v daniach a vo výdavkoch na zdravotníctvo).
- Opatrenia zapracované v rozpočte (nielen legislatívne, ale akékoľvek zmeny oproti NPC scenáru) by mali byť uvedené v zodpovedajúcich častiach knihy rozpočtu a v prípade významnejšieho predpokladaného vplyvu (napr. vo výške nad 10 % úrovne vo východiskovom roku) by mali byť zdôvodnené vymenovaním a popisom konkrétnych opatrení s uvedením časového horizontu ich prijatia.
- Zverejňovať ukazovatele hospodárenia všetkých štátnych podnikov a podnikov MH Manažment. Hospodárenie podnikov doplniť o komentár aj v kontexte vyplácania dividend, vplyvu na výnos dane z príjmov právnických osôb a prípadných ďalších vzťahov s rozpočtom verejnej správy. Pokúsiť sa aspoň v kvalitatívnej rovine vyhodnotiť riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov MH Manažment.
- Rozpočtovať všetky položky rozpočtu v súlade s metodikou ESA2010 (úrokové náklady štátneho dlhu) a pokračovať vo zvyšovaní porovnateľnosti rozpočtovaných a skutočných údajov. Priestor pre zlepšenie existuje v podobe rozpočtovania predpokladaného vplyvu EFSE, rozpočtovania podnikateľskej činnosti vysokých škôl (potrebná zmena zákona), rozpočtovania príjmov a výdavkov niektorých organizácií ústrednej správy. Rozpočtovanie týchto položiek bude dôležité aj z hľadiska zavedenia výdavkových limitov.

Súhrnná výročná správa

- Ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek ukazovateľa čistého bohatstva by mohlo prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti čistého bohatstva.
- Vytvoriť technické podmienky a v spolupráci s RRZ definovať metodiku prepojenia salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.



Referencie

GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020

Ministerstvo financií SR (2019): Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie, materiál je zverejnený spolu s touto správou

<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/zdovodnenie-vysky-dlhu/>

Ministerstvo financií SR (2018): Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie, materiál je zverejnený spolu s touto správou

<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/zdovodnenie-vysky-dlhu/>

Ministerstvo financií SR (2020): Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2019,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/suhrnna-vyrocnna-sprava-sr/>

Ministerstvo financií SR (2019): Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2018,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/suhrnna-vyrocnna-sprava-sr/>

Ministerstvo financií SR (2020): Rozpočet verejnej správy na roky 2021 až 2023,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>

Ministerstvo financií SR (2019): Rozpočet verejnej správy na roky 2020 až 2022,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>

Inštitút finančnej politiky (2014): Zverejňovanie daňových výdavkov, *Manuál 13*, MF SR,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/manualy/zverejnovanie-danovych-vydavkov.html>

Inštitút finančnej politiky (2015): Jednorazové vplyvy, *Manuál 8 (aktualizácia)*, MF SR,

<https://finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/manualy/jednorazove-vplyvy.html>

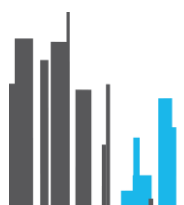
Inštitút finančnej politiky (2018): Skrutkovač na hodnotu za peniaze, diskusná štúdia č. 3, MF SR

<https://finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/diskusne-studie/3-skrutkovac-hodnotu-za-peniaze-oktober-2018.html>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2020): Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2019,

<https://www.rrz.sk/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodpovednosti-a-transparentnosti-august-2020/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2019): Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2018,



<https://www.rrz.sk/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodpovednosti-a-transparentnosti-august-2019/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2020): Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023,

<https://www.rrz.sk/hodnotenie-navrhu-rozpctu-verejnej-spravy-na-roky-2021-az-2023/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2019): Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022,

<https://www.rrz.sk/hodnotenie-navrhu-rozpctu-verejnej-spravy-na-roky-2021-az-2023/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2021): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, <https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2020-jun-2021/>

<https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2020-april-2021/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2020): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, <https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-april-2020/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2020): Strednodobý fiškálny výhľad na roky 2021 až 2024, <https://www.rrz.sk/strednodoby-fiskalny-vyhľad-na-roky-2021-az-2024/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2020): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019,

<https://www.rrz.sk/hodnotenie-plnenia-pravidla-o-vyrovnanom-rozpcte-za-rok-2019/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2012): Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?, *Diskusná štúdia 1/2012*,

<https://www.rrz.sk/ako-vyhodnocovat-dlhodobu-udrzatelnost-verejnych-financii/>

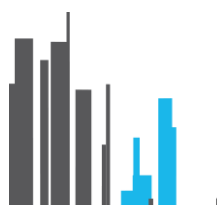
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2015): Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií, *Diskusná štúdia 2/2015*,

<https://www.rrz.sk/zostavenie-zakladneho-scenara-vyvoja-verejnych-financii/>

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

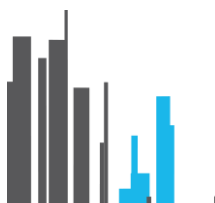
Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy



Príloha 1 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti

Tab 3: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti

Článok	Odsek	Znenie ústavného zákona	Plnenie	Poznámky
12*	(3)	Ak výška dlhu dosiahne 48 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 51 % podielu na HDP (za rok 2019), ministerstvo financií zasiela národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.	splnené	
12*	(4)	Ak výška dlhu dosiahne 50 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 52 % podielu na HDP (za rok 2020) a) vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a b) znížia sa platy členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie; zníženie platov sa vykoná na obdobie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu až do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom bola zverejnená výška dlhu nižšia ako 53 % podielu na HDP	zatiaľ nesplnené	Splnenie vyhodnotí RRZ v roku 2022.
			plní sa priebežne	Splnenie vyhodnotí RRZ v roku 2022.
6	(1)	Štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku. Postup pri riešení platobnej neschopnosti obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon.	splnené	
	(2)	Ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky.	splnené	
	(3)	Ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Celkovú sumu dlhu obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon.	prebieha overovanie	V súčasnosti prebieha overovanie výšky dlhu za rok 2020 u 39 obcí. Oslovených bolo aj 43 obcí, ktoré nepredložili potrebné výkazy. Po preverení výšky dlhu začne MF SR správne konanie o uložení pokuty.
	(4)	Povinnosť uplatňovať ustanovenie odseku 3 sa neuplatní počas 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom sa uskutočnilo ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, nový primátor alebo nový predseda vyššieho územného celku zvolená tá istá fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.	splnené	V súčasnosti sa táto výnimka neuplatňuje pre žiadnu z overovaných obcí.
7	(1)	Rada pred určením ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zverejní na svojom webovom sídle metodológiu výpočtov a predpoklady, ktoré použije pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.	splnené	Diskusné štúdie s názvom Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií? a Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií
	(2)	Rada pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje a) hodnotu štrukturálneho primárneho salda, b) prognózy demografického vývoja zverejnené Eurostatom,	splnené splnené	



c)	makroekonomické prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a dlhodobé makroekonomické prognózy EK,	splnené	
d)	dlhodobé prognózy výdavkov citlivých na starnutie populácie vypočítaných EK,	splnené	Využitie modely RRZ na dôchodkové zabezpečenie, zdravotníctvo, sociálne dávky (od roku 2021) a dlhodobú starostlivosť (od roku 2021).
e)	dlhodobé prognózy kapitál. príjmov vypočítaných EK,	splnené	
f)	implicitné záväzky a podmienené záväzky,	splnené	
g)	iné ukazovatele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť.	-	
(3)	Postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon.	zatiaľ nesplnené	Návrh novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti schválený vládou 30. septembra 2020, ktorý obsahuje postup pri určení limitu verejných výdavkov, zatiaľ nebol schválený v NR SR.

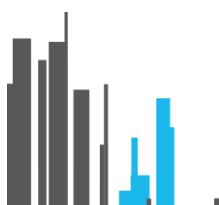
* Čl. 12 je prechodným ustanovením k čl. 5 (do 31. decembra 2017). Zmenu hodnôt sankčných pásiem v rokoch 2018 až 2027 upravuje čl. 13.

(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené

Zdroj: RRZ

Tab 4: Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti

Článok	Odsek	Znenie ústavného zákona	Plnenie	Poznámky
8	(1)	Za účelom zvýšenia transparentnosti v procese zostavovania rozpočtu verejnej správy sa zriaďujú Výbor pre daňové prognózy a Výbor pre makroekonomické prognózy (ďalej len „výbory“). Výbory sú poradnými orgánmi ministra financií.	splnené	
	(2)	Výbor pre daňové prognózy najmenej dvakrát ročne vypracúva prognózy daňových a odvodových príjmov, a to do 15. februára bežného rozpočtového roka a do 30. júna bežného rozpočtového roka. Výbor pre makroekonomické prognózy najmenej dvakrát ročne vypracúva prognózy vývoja makroekonomiky, a to do 15. februára bežného rozpočtového roka a do 30. júna bežného rozpočtového roka.	splnené	
9	(1)	Subjekty verejnej správy sú povinné zostavovať svoj rozpočet najmenej na tri rozpočtové roky, pričom súčasťou návrhu rozpočtu je aj schválený rozpočet na bežný rozpočtový rok, údaje o očakávanej skutočnosti bežného rozpočtového roka a údaje o skutočnom plnení rozpočtu za predchádzajúce dva rozpočtové roky. Subjekty verejnej správy zohľadňujú pri zostavení svojho rozpočtu prognózy zverejnené ministerstvom financií podľa odseku 3.	splnené	Splnené za verejnú správu ako celok (rozpočet verejnej správy).
	(2)	Subjekty verejnej správy sú povinné zverejňovať údaje o rozpočte podľa odseku 1 do 30 dní po schválení ich rozpočtu a do 60 dní po skončení rozpočtového roka.	nehodnotené	RRZ z kapacitných dôvodov nesleduje splnenie povinnosti za každý subjekt.
	(3)*	Ministerstvo financií najmenej dvakrát ročne zverejňuje prognózy vypracované výbormi podľa čl. 8 ods. 3, a to do 15. februára bežného rozpočtového roka a do 30. júna bežného rozpočtového roka.	splnené	
	(4)	Rozpočet verejnej správy obsahuje okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon,		
	(a)	konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy,	splnené	Je potrebné detailnejšie členenie niektorých položiek a pokračovanie vo zvyšovaní porovnateľnosti

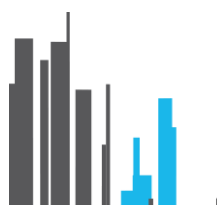


			rozpočtovaných údajov so skutočnosťou.
(b)	stratégiu riadenia štátneho dlhu	splnené	
(c)	údaje o daňových výdavkoch,	splnené	
(d)	implicitných záväzkoch	splnené	
(e)	podmienených záväzkoch,	splnené	
(f)	jednorazových vplyvov	splnené	
(g)	o hospodárení podnikov štátnej správy;	častočne splnené	Chýbajú podniky s účasťou MZ SR a adekvátny komentár.
(h)	príslušný správca kapitoly štátneho rozpočtu je povinný predkladať ministerstvu financií požadované údaje za hospodárenie podnikov štátnej správy.	častočne splnené	Plánované hodnoty za podniky ministerstva zdravotníctva (s výnimkou Debitum, a.s.) neboli predložené.
(5)	Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky obsahuje okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon,		
(a)	aj výšku čistého bohatstva Slovenskej republiky,	splnené	Je potrebné zabezpečiť prepojenie salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.
(b)	bilanciu rozpočtu verejnej správy,	splnené	
(c)	vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu,	splnené	
(d)	jednorazové vplyvy	splnené	
(e)	hospodárenie podnikov štátnej správy.	splnené	

* V ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. sa v odseku 3 čl. 9 nachádza chybná odvolávka na neexistujúci odsek 3 čl. 8 (správne malo ísť o odsek 2 čl. 8).

Zdroj: RRZ

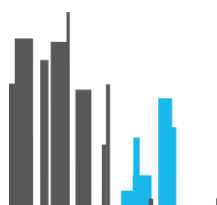
(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené



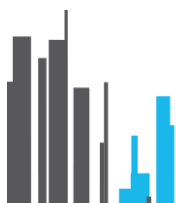
Príloha 2 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ

Tab 5: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2020

odporúčanie RRZ	vyhodnotenie	
Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu		
Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.	Podmienky neboli stanovené. V zákone sa formalizoval proces poskytovania návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív (súhlas vlády, písomná zmluva a určený účel).	
Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobností samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu.	Audit sa neuskutočnil.	
Povinnou súčasťou doložiek vplyvov pripravovaných zákonov by mala byť aj informácia o tom, či ustanovujú nové úlohy alebo rozširujú /existujúce úlohy samospráv.	Nedošlo k žiadnej zmene. MF SR v rámci aktualizácie „Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov“, ktorá je v gescii MH SR, žiadalo doplniť požiadavku na identifikáciu nových úloh samospráv a kvantifikovať vplyvy na ich rozpočet v zmysle ustanovení ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. Pripomienku MH SR neakceptovalo, pričom sa jej bude venovať v rámci druhej fázy novely jednotnej metodiky.	
Skvalitniť samosprávami vykazované údaje potrebné pre vyčíslenie pomeru dlhu samospráv k bežným príjmom.	MF SR v priebehu roka informuje ZMOS o obciach, ktoré vykazujú prekročenie výšky dlhu na základe predložených štvrtročných výkazov. MF SR venuje pozornosť problematike kvality vykazovania. Spolupracuje so subjektami VS a s metodikmi obcí. Pripravuje sa úprava výkazu FIN 6-04 s účinnosťou od 01.01.2022.	
Každoročne zverejňovať podrobné údaje o overenej výške dlhu samospráv, uložených sankciách, prebiehajúcich konaniach a zdôvodniť prípady, ktoré nevedli k uloženiu sankcií napriek prvotnej identifikácii nesplnenia záväzných pravidiel. Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie.	Údaje sa nezverejňujú.	
Výdavkové limity		
Pokračovať v príprave záväzných viacročných výdavkových limitov tak, aby boli zavedené do praxe v priebehu tohto volebného obdobia.	Legislatívna úprava, ktorá by umožňovala zavedenie výdavkových limitov, je súčasťou vládou schválenej novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú zatiaľ NR SR neschválila.	
Výbor pre daňové prognózy		
Vo Výbore pre daňové prognózy schvaľovať prognózu všetkých daňových príjmov a odvodov v zmysle metodiky ESA2010 a vybraných nedaňových príjmov.	V priebehu roku 2021 došlo k rozšíreniu položiek, ktoré posudzuje výbor, o vybrané nedaňové príjmy a výdavky.	
Uzákoniť v rámci príslušných ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti alebo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy používanie prognózy daňových a odvodových príjmov schválenej Výborom pre daňové prognózy v celom rozpočtovom procese, t.j. od prípravy programu stability až po schválenie rozpočtu v NR SR.	Nedošlo k žiadnej zmene.	



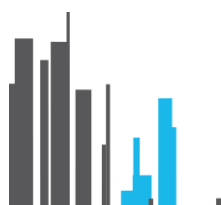
Rozpočet verejnej správy Zvýšiť záväznosť trojročného rozpočtu a schvaľovať v parlamente celý trojročný rozpočet verejnej správy a pozmeňujúce návrhy k nemu v súlade s metodikou ESA2010. Súčasný spôsob schvaľovania (schvaľuje sa hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok) je daný historicky a nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov a všetkých zmien vo verejných financiách.	Nedošlo k žiadnej zmene.	
Upraviť legislatívny rámec tak, aby sa posilnila záväznosť rozpočtovaných výdavkov, vrátane stanovenia transparentných pravidiel pre tvorbu, použitie a zverejňovanie informácií o všetkých rezervách.	Spresnili sa pravidlá pre tvorbu a zverejňovanie údajov o použití rezerv.	
Zvýšiť kvalitu poskytovaných informácií v rozpočte uvádzaním rozpočtových vplyvov jednotlivých legislatívnych opatrení v zmysle príslušného ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a popisom všetkých opatrení zapracovaných do rozpočtu vrátane použitých predpokladov pri vyčíslení ich vplyvov.	Návrh rozpočtového plánu na rok 2021 obsahoval zoznam prijatých príjmových a najvýznamnejších výdavkových opatrení zahrnutých do návrhu rozpočtu.	
Zverejňovať ukazovatele hospodárenia všetkých štátnych podnikov a podnikov MH Manažment. Hospodárenie podnikov doplniť o komentár aj v kontexte vyplácania dividend, vplyvu na výnos dane z príjmov právnických osôb a prípadných ďalších vzťahov s rozpočtom verejnej správy. Pokúsiť sa aspoň v kvalitatívnej rovine vyhodnotiť riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov MH Manažment.	Nedošlo k žiadnej zmene.	
Rozpočtovať všetky položky rozpočtu v súlade s metodikou ESA2010 a zahrnúť predpoklady o príjmoch a výdavkoch všetkých subjektov, ktoré sú v čase zostavovania rozpočtu súčasťou sektora verejnej správy.	Príjmy z emisných kvót sú rozpočtované podľa metodiky ESA2010 a do rozpočtu boli zahrnuté viaceré položky zvyšujúce porovnateľnosť rozpočtovaných údajov so skutočnosťou (podpora zelenej energie, imputácie ŠÚ SR).	
V dokumentoch rozpočtu informovať na jednom mieste o všetkých daňových príjmoch a odvodoch zapracovaných do rozpočtu vrátane zmien prijatých počas schvaľovania v NR SR.	Rozpočet ucelene informuje o daňových a odvodových príjmoch posudzovaných VpDP. Podrobnosti o ostatných, najmä odvodových príjmoch nie sú v príslušnej časti dokumentu uvedené.	
Pokračovať v analýze ďalších oblastí verejných financií z hľadiska hodnoty za peniaze (VFM) a odpočte plnenia identifikovaných opatrení. Silnejšie previazanie rozpočtu s výsledkami získanými z VFM a jednoznačné informovanie o vplyvoch opatrení zapracovaných do rozpočtu by významne zvýšilo jeho transparentnosť a skvalitnilo diskusiu o prioritách vlády.	V priebehu roku 2020 bola zverejnená záverečná správa o revízii výdavkov v oblasti zamestnanosti a miezd vo verejnej správe, v pôdohospodárstve a ohrozených skupinách.	
Súhrnná výročná správa Ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek ukazovateľa čistého bohatstva a odstránenie zostávajúcich metodických nezrovnalostí pri jeho vykazovaní (odlišný prístup odhadu implicitných záväzkov univerzálneho dôchodkového systému v porovnaní so systémom ozbrojených zložiek) by mohli prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti čistého bohatstva. Vytvoriť technické podmienky a v spolupráci s RRZ definovať metodiku prepojenia salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva. Ucelene informovať o príčinách rozdielneho vývoja príjmov, výdavkov a hrubého dlhu verejnej správy v porovnaní s rozpočtom (s dôrazom na vecné faktory a	MF SR sa zapojilo do pracovnej skupiny pre hodnotenie ekosystémov a ekosystémových služieb na Slovensku, ktorej cieľom je zmapovať ekosystémy a priradiť im peňažnú hodnotu – výstupy by mohli byť použiteľné pre ocenenie ďalších zložiek čistého bohatstva (nerastné suroviny, prírodné rezervácie). Nedošlo k žiadnej zmene. MF SR vyhodnocuje rozdiel medzi dosiahnutou skutočnosťou a rozpočtom (príjmov, výdavkov) jednotlivých subjektov VS	



rozdíly v jednotlivých subjektoch) v jednom materiáli, ideálne v štátnom záverečnom účte. Súhrnná výročná správa by potom informovala o prípadných revíziách údajov a nových skutočnostiach.

a hrubého dlhu v materiáli ŠZÚ, v materiáli SVS dodatočne informuje o zmenách, ku ktorým došlo v októbri oproti aprílovej notifikácii.

Zdroj: RRZ



Príloha 3 – Vývoj dlhu v rokoch 2014 až 2024

Hrubý dlh je jedným zo základných ukazovateľov vývoja zadlženia verejnej správy danej krajiny. Na jeho výšku sú naviazané viaceré fiškálne pravidlá, či už na európskej alebo národnej úrovni. Pravidelne ho zverejňuje Eurostat a je relatívne ľahko kvantifikovateľný, keďže záväzky sú vyjadrené v nominálnych hodnotách.

Vývoj hrubého dlhu však neposkytuje ucelený obraz o tom, aký vplyv na jeho výšku má hospodárenie vlády. Zásadným nedostatkom tohto ukazovateľa je, že nezohľadňuje vývoj aktív verejnej správy. Vo všeobecnosti platí, že krajina je v lepšej situácii pri danej úrovni hrubého dlhu, ak má vyššie aktíva, keďže tieto môžu byť použité na jeho zníženie. Z tohto pohľadu je vhodnejším ukazovateľom čistý dlh, ktorý zverejňuje aj ministerstvo financií v súlade s definíciou z Paktu stability a rastu. Ide o hrubý dlh očistený o likvidné finančné aktíva, ako sú hotovosť na účtoch verejnej správy⁹², cenné papiere a kótované akcie.

Rozdielny vývoj medzi oboma ukazovateľmi možno vidieť v roku 2020 (tabuľka 6), kde podiel hrubého dlhu na HDP medziročne vzrástol o 12,1 p.b. z 48,2 % na konci roku 2019 na 60,3 % HDP na konci roku 2020. Čistý dlh však v rovnakom období vzrástol o 7,8 p.b. z 43,3 % HDP na 50,1 % HDP. To bolo spôsobené práve vývojom hotovosti na účtoch verejnej správy, keďže hrubý dlh sa výraznejšie zvýšil jej nárastom.

Tab 6: Vývoj dlhu medzi rokmi 2014 až 2024

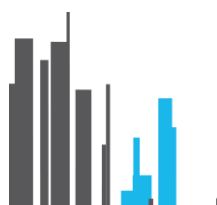
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
(v mil. eur)											
1. Hrubý dlh	40 844	41 413	42 481	43 572	44 383	45 275	55 181	58 699	64 046	66 520	68 842
2. Likv. fin.aktíva	3 064	3 541	4 345	4 843	5 426	4 601	9 282	4 801	6 096	4 763	4 005
3. Čistý dlh (1-2)	37 780	37 872	38 137	38 729	38 957	40 674	45 899	53 899	57 951	61 757	64 837
(v % HDP)											
4. Hrubý dlh	53,6	51,9	52,4	51,6	49,7	48,2	60,3	60,5	61,7	59,9	60,5
5. Likv. fin.aktíva	4,0	4,4	5,4	5,7	6,1	4,9	10,1	4,9	5,9	4,3	3,5
6. Čistý dlh (4-5)	49,5	47,5	47,1	45,8	43,6	43,3	50,1	55,5	55,8	55,7	57,0
p.m. Nom. HDP (mil. eur)	76 270	79 768	81 052	84 489	89 357	93 901	91 555	97 041	103 821	110 962	113 709

Pozn.: v rokoch 2021 až 2024 ide o prognózu RRZ z júla 2021. Šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

Ukazovateľ čistý dlh má takisto svoje nedostatky, keďže nezohľadňuje vývoj ostatných aktív verejnej správy, ani vplyv aktuálnej fiškálnej politiky vlády na budúci vývoj aktív a záväzkov (napríklad implicitné a podmienené záväzky). Z tohto pohľadu by vhodným ukazovateľom bolo čisté bohatstvo, ktoré všetky tieto zložky bilancie zahŕňa. V súčasnosti však zatiaľ kvôli dátovým problémom a chýbajúcej metodike nie je možné prepojiť vývoj čistého bohatstva s hospodárením vlády. RRZ preto v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu k tomuto konceptu identifikovala **také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ovplyvňujú ho iba dočasne** (tabuľka 7). Po úprave čistého dlhu o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.

⁹² V prípade Slovenska tvorí od roku 2013 hotovosť na účtoch verejnej správy vyše 99 % likvidných finančných aktív.

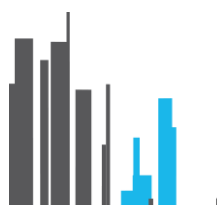


Prvou skupinou úprav sú **jednorazové vplyvy, ktoré v metodike ESA2010 ovplyvňujú saldo verejnej správy** v danom roku. V porovnaní so zoznamom jednorazových vplyvov, ktorý zverejňuje RRZ pri hodnotení rozpočtu, sa do úvahy berú iba také, ktoré majú vplyv na hotovosť.

Druhou skupinou sú **jednorazové vplyvy, ktoré neovplyvňujú saldo verejnej správy, ale majú vplyv na hotovosť**. Ide o faktory, ktoré menia výšku hotovosti pri súčasnej zmene iných (nie likvidných) aktív alebo zmene takých záväzkov, ktoré nie sú súčasťou hrubého dlhu. V rokoch 2014 až 2024 RRZ identifikovala transakcie so štátnymi podnikmi, ako napríklad privatizácia podielu štátu (Slovak Telekom), vyplatenie dividend nad rámec ich zisku z riadnej hospodárskej činnosti (najmä SPP, ZSE, VSE), príjmy štátu zo splatených úverov, ktoré si daný podnik nahradil súkromnými úvermi (Vodohospodárska výstavba). Patria sem aj zmeny spojené s kapitalizačným pilierom dôchodkového systému. Presun naakumulovaných aktív sporiteľov zo súkromných dôchodkových správcovských spoločností do sektora verejnej správy síce zvyšuje hotovosť na účtoch verejnej správy, ale je zároveň spojený aj s budúcimi výdavkami pri výplate dôchodkov týchto sporiteľov (nárast implicitných záväzkov). Patria sem aj jednorazové príjmy z osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach z reorganizácie spoločnosti SPP.

Ďalšou skupinou faktorov, ktoré RRZ zohľadnila, sú **toky spojené s čerpaním fondov EÚ**. Keďže dochádza k časovému nesúladu medzi skutočne vynaloženými prostriedkami zo štátneho rozpočtu na financovanie projektov EÚ a ich preplatením z rozpočtu EÚ, v jednotlivých rokoch môže dôjsť k výraznejšiemu rozdielom medzi hotovostnými⁹³ príjmami a výdavkami spojenými s čerpaním fondov EÚ. Ide o faktor mimo kontroly vlády, ovplyvňuje však stavy hotovosti na účtoch verejnej správy a teda aj výšku dlhu. RRZ v rámci hotovostných tokov zohľadnila aj finančné korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ, keďže sa nimi znižuje nárok krajiny na sumu preplatených prostriedkov z rozpočtu EÚ. Zároveň hotovostnú bilanciu ovplyvňujú aj preddávky (nezahrnuté do rozpočtu), ktoré sa neskôr zúčtujú.

⁹³ Vplyv na saldo v metodike ESA2010 je nulový, keďže hotovostný nesúlad príjmov a výdavkov je vyrovnaný zmenou stavu pohľadávky voči rozpočtu EÚ. Ak sú výdavky vyššie ako príjmy, dôjde k nárastu pohľadávky a naopak.



Tab 7: Jednorazové vplyvy na dlh (mil. eur)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Jednorazové hotovostné vplyvy na saldo VS	-86	0	-46	-41	33	0	-1 671	-2 877	-109	0	0
- opatrenia spojené s pandémiou koronavírusu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- mimoriadny odvod v bankovom sektore	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	-	-	-	-41	33	-	-	-	-	-	-
- doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám	-58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- pokuta Protimonopolného úradu SR	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- prepočet odvodu do rozpočtu EÚ	-87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- splátka NFV Vodohospodárska výstavba	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-	-46	-	-	-	-	-	-	-	-
- zaznamenanie miezd v samostatných účtoch	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- covid opatrenia	-	-	-	-	-	-	-1 671	-2 877	-109	-	-
2. Ostatné jednorazové vplyvy (bez vplyvu na saldo)	727	1890	163	238	58	212	265	9	4	3	5
- vplyv otvorenia II. piliera dôch. systému	-	579	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	337	169	207	238	58	212	172	9	4	3	5
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	164	-	-	-	-	-	58	-	-	-	-
- privatizácia/odkúpenie podielov	-	800	-	-	-	-	35	-	-	-	-
- splátka NFV od Vodohospodárskej výstavby	158	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- splátka NFV od spoločnosti Cargo	20	117	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- osob. odvod z podnikania v reg. odvetviach	49	224	-45	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Vplyvy čerpania a preplácania EÚ fondov	-423	-188	1010	-53	-93	-233	-230	-	-	-	-
- zahrnuté v rozpočte	-756	-23	210	-8	93	-40	-235	-	-	-	-
- korekcie k EÚ fondom	111	119	149	-3	-89	-37	-202	-	-	-	-
- nezahrnuté v rozpočte (preddavky)	222	-284	651	-43	-96	-157	206	-	-	-	-
4. Jednorazové vplyvy na dlh* (1+2+3)	219	1702	1127	144	-2	-22	-1637	-2 869	-105	3	5
- v % HDP	0,3	2,1	1,4	0,2	0,0	0,0	-1,8	-3,0	-0,1	0,0	0,0

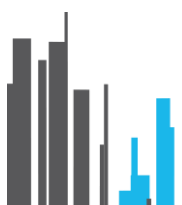
* Ide o zmeny v hotovosti na účtoch štátu, ktoré majú nulový alebo dočasný vplyv na čisté bohatstvo.

Pozn.: (+) zvyšuje a (-) znižuje hotovosť na účtoch verejnej správy

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR

Podiel hrubého dlhu verejnej správy na HDP klesol v období rokov 2015 až 2019 celkovo o 5,3 percentuálnych bodov (z 53,6 % HDP na konci roku 2014 na 48,2 % HDP na konci roku 2019). Jednorazové faktory (napríklad príjmy z privatizácie Slovak Telekom, jednorazový príjem z otvorenia II. piliera dôchodkového systému, príjmy z dividend nad rámec riadnej činnosti štátnych podnikov, vplyv čerpania EÚ fondov) prispeli k poklesu 3,7 p.b. a zmeny v hotovostnej rezerve prispeli 0,9 p.b. Ide o faktory, ktoré nezlepšovali čisté bohatstvo verejného sektora⁹⁴, keďže pokles hrubého dlhu bol financovaný poklesom aktív a bol sprevádzaný nárastom implicitných záväzkov verejného sektora. **Bez jednorazových faktorov a zmien v hotovostnej rezerve by podiel dlhu na HDP klesol medzi rokmi 2015 až 2019 o 2,5 percentuálneho bodu.**

⁹⁴ RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva identifikovala také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne (napríklad superdividendy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia II. piliera dôchodkového systému). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (čistý finančný dlh) a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.



V roku 2014 k poklesu podielu dlhu na HDP prispelo najmä jednorazové zníženie úrovne hotovostnej rezervy štátu⁹⁵ (čistý dlh⁹⁶ vzrástol). V rokoch 2015 a 2016 došlo k poklesu hrubého aj čistého dlhu, pričom ich vývoj bol v prevažnej miere ovplyvnený jednorazovými príjmami (v roku 2015 išlo o príjmy z privatizácie, príjmy zo súkromných dôchodkových fondov, dividendy zo štátnych podnikov nad rámec riadneho zisku; v roku 2016 išlo o preddavky k čerpaniu fondov EÚ a dividendy zo štátnych podnikov nad rámec riadneho zisku – tabuľka 8). V rokoch 2017 až 2019 došlo k poklesu dlhu aj po zohľadnení jednorazových opatrení vlády a iných dočasných vplyvov.

V roku 2020 došlo najmä vplyvom pandémie koronavírusu k medziročnému zvýšeniu dlhu o 12,1 p.b. na úroveň 60,3 % HDP. Nízka východisková úroveň hotovosti na účtoch štátu na začiatku roka 2020 a neistota spojená s vplyvom pandémie na slovenskú ekonomiku viedli v priebehu roku 2020 k nárastu hotovosti na účtoch, čo prispelo k zvýšeniu dlhu o 5,2 p.b. Jednorazové opatrenia vlády určené najmä na riešenie dôsledkov pandémie prispeli k zvýšeniu dlhu o 1,8 p.b.. Bez zmien v hotovosti na účtoch štátu a bez jednorazových vplyvov by dlh v roku 2020 vzrástol o 5,0 p.b. (tabuľka 8). K nárastu podielu dlhu na HDP prispel aj pokles ekonomiky.

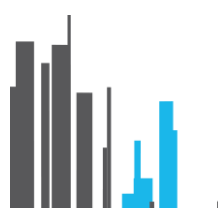
Tab 8: Prehľad vývoja dlhu do roku 2024 (medziročné zmeny, % HDP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Hrubý dlh	-1,2	-1,6	0,5	-0,8	-1,9	-1,5	12,1	0,2	1,2	-1,7	0,6
2. Likvidné finančné aktíva	-2,9	0,4	0,9	0,4	0,3	-1,2	5,2	-5,2	0,9	-1,6	-0,8
3. Čistý dlh (1-2)	1,7	-2,1	-0,4	-1,2	-2,2	-0,3	6,8	5,4	0,3	-0,2	1,4
4. Hotovosť neovplyvňujúca čisté bohatstvo	-0,3	-2,1	-1,4	-0,2	0,0	0,0	1,8	3,0	0,1	0,0	0,0
5. Dlh bez jednor. vplyvov (3-4)	2,0	0,1	1,0	-1,0	-2,2	-0,3	5,0	2,5	0,2	-0,2	1,4
- vplyv EFSF	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- ostatné vplyvy	1,9	0,2	1,0	-1,0	-2,2	-0,3	5,0	2,5	0,2	-0,2	1,4

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR

⁹⁵ Zdrojom boli naakumulované prostriedky v priebehu roku 2012 v súvislosti s vyššími vnímanými rizikami na finančných trhoch.

⁹⁶ Čistý dlh verejnej správy je definovaný ako hrubý dlh znížený o likvidné finančné aktíva, ktoré sú tvorené hotovosťou na účtoch subjektov verejnej správy, cennými papiermi a kótovanými akciami.



Príloha 4 – Informácia o plnení numerických fiškálnych pravidiel samosprávou

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 17 definuje nasledovné podmienky, kedy obec alebo vyšší územný celok (VÚC) môžu na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania:

- ak celková suma dlhu⁹⁷ obce alebo VÚC neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
- ak suma splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov a suma splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu.

Naviazaním oboch pravidiel na skutočné bežné príjmy sa sledovalo, aby obce a VÚC boli schopné svoje záväzky reálne pokryť svojou bežnou prevádzkou.

Dlhový limit pre samosprávy na úrovni 60 % je výrazne prísnejší ako dlhový limit verejnej správy (tzv. dlhová brzda) na úrovni 57 % v roku 2020. Dôvodom je, že dlh verejnej správy sa vyjadruje v pomere k výkonu ekonomiky (k HDP) a nie ku skutočným bežným príjmom.

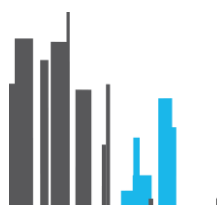
Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v ods. 3 čl. 6 definuje pokutu⁹⁸ za prekročenie dlhového pravidla platného pre územné samosprávy s účinnosťou od roku 2015. Spôsob výpočtu pokuty vymedzuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy:

- Do sumy dlhu na účely výpočtu pokuty sa nezapočítavajú záväzky z prijatia návratných zdrojov financovania na krytie záväzkov po lehote splatnosti a záväzky obce alebo vyššieho územného celku v nútenej správe.
- Pokuta sa opakovane uloží iba pri náraste podielu dlhu vo výške 5 % z tohto nárastu.
- Pokuta sa neukladá, ak nepresiahne sumu 40 eur.

Vyhodnotenie plnenia limitu dlhu s uložením pokuty sa prvýkrát realizovalo v roku 2016 na základe skutočnej výšky dlhu ku koncu roku 2015. Vyhodnotenie a uloženie pokuty v správnom konaní je kompetenciou ministerstva financií.

⁹⁷ Súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov obce alebo VÚC, očistený o záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania realizácie spoločných programov SR a EÚ, z Audiovizuálneho fondu, Environmentálneho fondu, z Fondu na podporu umenia a o úvery zo Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB). Vo vyhodnotení roka 2020 prišlo k legislatívnej úprave a zjednodušeniu spôsobu započítavania prostriedkov ŠFRB na základe zákona č. 359/2020 Z. z.

⁹⁸ Výška pokuty je definovaná ako 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Tu však treba prihliadnuť aj na ods. 4 čl. 6. ústavného zákona, ktorý zabezpečuje neuplatnenie pokuty počas 24 mesiacov od ustanovujúceho zasadnutia zastupiteľstva, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, primátor, alebo predseda VÚC zvolená tá istá osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.



Na ilustráciu súčasného stavu plnenia pravidiel obsahuje príloha prehľad zákonom definovaných pomerových ukazovateľov VÚC a obcí. Nasledujúce numerické hodnoty sú predbežným vyhodnotením roku 2020 na základe vykázaných hodnôt.

Vyššie územné celky

Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2020 úroveň 30,3 % bežných príjmov roka 2019. K hranici 60 % bol najbližšie Trnavský samosprávny kraj s dlhom 45,3 % a medziročným nárastom dlhu o 7,5 percentuálneho bodu. Naopak, najnižší relatívny dlh na úrovni 10,7 % evidoval Nitriansky samosprávny kraj. Pomer celkovej dlhovej služby VÚC (splácanie úrokov a istín) voči príjmom dosiahol hodnotu 4,1 %. Limit dlhovej služby na úrovni 25 %, ani limit dlhu na úrovni 60 % nebol v roku 2020 prekročený žiadnym samosprávnym krajom.

Tab 9: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC (rok 2020, v tis. eur)

Názov	Celková suma dlhu (1)	Splácanie úrokov (2)	Splácanie istín (3)	Bežné príjmy (rok 2019) (4)	Pomer dlhu (%) (1/4)	Dlhová služba (%) ((2+3)/4*)
Bratislavský SK	61 352	153	3 904	166 252	36,9	3,6
Trnavský SK	71 797	692	3 271	158 386	45,3	3,5
Trenčiansky SK	45 167	371	6 205	161 031	28,0	5,9
Nitriansky SK	21 920	148	2 467	204 796	10,7	1,8
Žilinský SK	71 816	292	11 344	205 021	35,0	8,7
Banskobystrický SK	53 290	215	6 595	199 928	26,7	4,7
Prešovský SK	78 359	442	3 835	232 518	33,7	2,8
Košický SK	64 990	43	3 209	218 710	29,7	2,3
Spolu	468 692	2 356	40 830	1 546 641	30,3	4,1

Pozn.: SK – samosprávny kraj

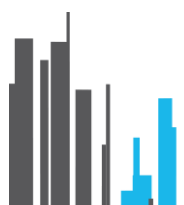
* Pri výpočte pomeru dlhovej služby sa bežné príjmy upravujú o vybrané transfery.

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

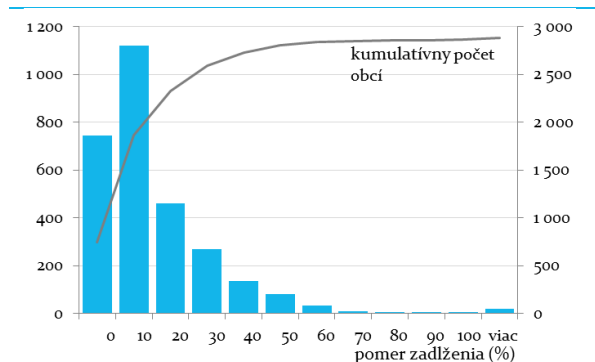
Obce

Z celkového posudzovaného počtu 2883 obcí⁹⁹ vykázalo ku koncu roka 2020 nulový dlh 744 obcí. Ide o výrazný medziročný pokles o 588 obcí. Naopak, početnosť obcí, ktoré majú nenulový pomer dlhu, no tento je nižší ako 10 %, vzrástla o 538 obcí (graf 14). Ďalej s vyšším pásmom relatívneho zadlženia početnosť klesá (s výnimkou tých najzadlženejších, graf 12). Pomer nominálneho zadlženia k celkovému nominálnemu zadlženiu všetkých posudzovaných obcí (graf 13) bol aj v roku 2020 najvyšší v pásme 20 % až 30 %. Celkový vykázaný nominálny dlh obcí, ktorý je podkladom pre vyhodnotenie dlhového pravidla, medziročne vzrástol zo 668 mil. eur na 760 mil. eur.

⁹⁹ RRZ mala na vyhodnotenie plnenia dlhového pravidla k dispozícii údaje za 2883 obcí z celkového počtu 2926. Pri hodnotení údajov za Bratislavu a Košice boli použité ich magistráty a jednotlivé mestské časti ako samostatné obce.

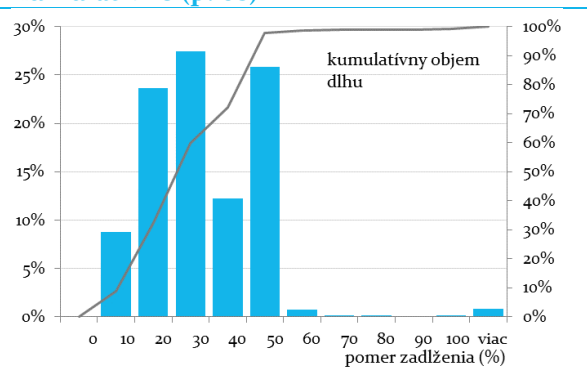


Graf 12: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom (f. os), kumulatívne (p. os)



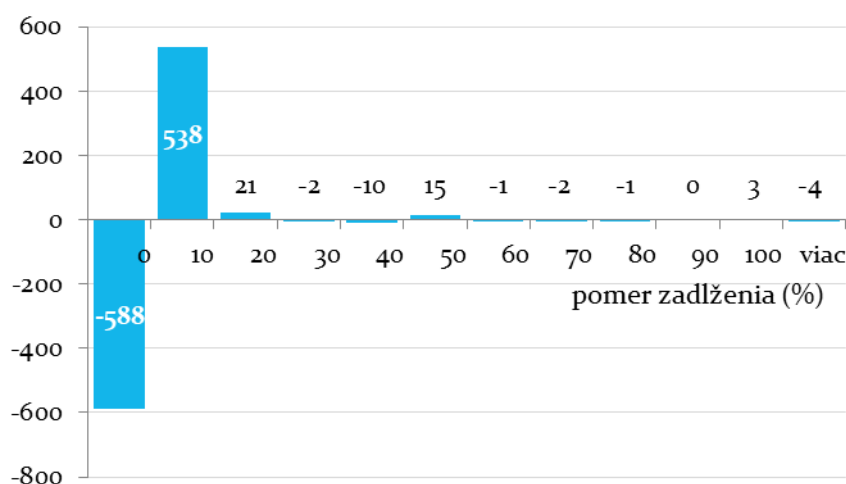
Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

Graf 13: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu (f. os), kumulatívne (p. os)



Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

Graf 14: Medziročné porovnanie počtu obcí v dlhových pásmach (zmena oproti roku 2019)



Pozn.: Ide o medziročné porovnanie početnosti obcí v jednotlivých pásmach relatívneho zadĺženia. Za rok 2020 bolo možné vyhodnotiť iný počet obcí, ako za rok 2019, nejde tak o porovnanie vývoja rovnakej množiny obcí v čase.

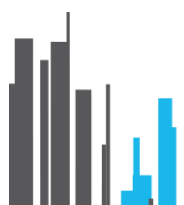
Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

Dlhový limit v roku 2020 prekročilo 42 obcí¹⁰⁰ a limit dlhovej služby prekročilo 297 obcí, pričom 6 z nich prekročilo oba limity. Celkovo tak v roku 2020 prekročilo aspoň jeden limit 333 obcí.

Pokuta za rok 2020 môže byť v prípade, že sa kontrolami potvrdia vykázané výšky dlhov, reálne uložená 37 obciam¹⁰¹ a jej celková výška je 112 240,65 eur. Z prvotne identifikovaného počtu 42 obcí nad dlhovým limitom:

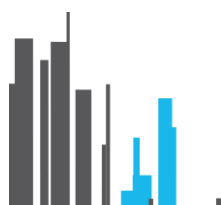
¹⁰⁰ Hrubý počet obcí identifikovaný z finančných výkazov, ktorý nezodpovedá počtu obcí, ktorým reálne hrozí pokuta.

¹⁰¹ Pokuty potenciálne hrozia aj 43 obciam, ktoré boli dodatočne oslovené zo strany MF SR z dôvodu nepodania potrebných výkazov, ak by bol ich zistený dlh nad limitom.



- Mestská časť Bratislava – Devín je v nútenej správe od roku 2005. Uloženie pokuty sa na ňu nevzťahuje, keďže do dlhu sa na účely výpočtu pokuty nezahŕňajú záväzky obce v nútenej správe.
- Záväzky obce Horná Mičiná sa nezapočítavajú do celkovej sumy dlhu, keďže vznikli reštrukturalizáciou pôvodných úverov počas nútenej správy obce (§17, ods. 12 a §19, ods. 25 zákona č. 583/2004 Z. z.).
- Obec Luhyňa bola postúpená na správne konanie v súvislosti s dlhom obce za rok 2019 a jej zadlženie sa nezvyšovalo. Pokuta sa ukladá opakovane iba v prípade rastu pomeru dlhu.
- Vypočítaná pokuta pre obce Lehota nad Rimavicou a Lula nepresahuje sumu 40 eur a v takom prípade sa neukladá.
- Vo väzbe na ods. 4 čl. 6 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tentokrát nebola vylúčená žiadna z obcí, keďže ich neviedli iné fyzické osoby, ako v predchádzajúcom volebnom období.

V nasledovnom prehľade sú uvedené hodnoty pomeru dlhu a z nich vyplývajúce vypočítané pokuty tých obcí, ktoré za rok 2020 numericky prekročili limit dlhu. Sumy pokút sú iba ilustratívne, keďže v súčasnosti prebieha overovanie vykázaných dlhov. Až na základe overených údajov začne ministerstvo financií správne konania o uložení pokuty.



Tab 10: Vyhodnotenie pravidla o výške dlhu obcí (rok 2020, abecedne v %)

Názov obce (Okres)	Pomer dlhu	Pokuta v eurách	Pomer pokuty	Názov obce (Okres)	Pomer dlhu	Pokuta v eurách	Pomer pokuty
Báč (DS)	106,0	6 368,70	2,3	Luhýňa (TV) ****	99,5	1 846,34	2,0
Bertotovce (PO)	137,3	15 361,66	3,9	Lula (LV) *****	60,4	16,42	0,0
Bory (LV)	72,8	1 049,88	0,6	Malý Kamenec (TV)	101,7	4 494,61	2,1
Bratislava - Devín (BA) *	423,3	151 323,86	18,2	Michalok (VT)	85,1	1 017,34	1,3
Buková (TT)	62,7	379,69	0,1	Nýrovce (LV)	85,4	3 795,40	1,3
Dolné Mladonice (KA)	203,2	3 332,71	7,2	Ofka (ML)	65,2	294,29	0,3
Hajtovka (SL)	394,0	4 871,13	16,7	Orávka (RS)	200,2	4 625,19	7,0
Honca (RV)	95,2	2 041,75	1,8	Pavčina Lehota (LM)	142,6	10 669,71	4,1
Hontianske Trstany (LV)	94,5	2 563,04	1,7	Petkovce (VT)	353,3	5 815,73	14,7
Horná Mičiná (BB) ***	72,7	1 283,49	0,6	Rastislavice (NZ)	290,9	1 804,46	11,5
Horné Plachtince (VK)	139,6	2 365,24	4,0	Ráztočno (PD)	60,2	92,01	0,0
Ipeľské Úľany (LV)	115,3	2 428,50	2,8	Sliepkovce (MI)	66,0	875,99	0,3
Kaľamenová (TR)	61,9	51,61	0,1	Slovany (MT)	99,7	4 378,90	2,0
Kleňany (VK)	116,8	3 455,90	2,8	Súdovce (KA)	126,9	2 330,50	3,3
Kováčovce (VK)	87,2	1 483,26	1,4	Tajná (NR)	76,9	1 394,00	0,8
Kozelník (BS)	83,9	834,81	1,2	Tokajík (SP)	97,3	702,49	1,9
Kožuchov (TV)	111,6	1 619,26	2,6	Tvrdomestice (TO)	79,0	1 340,23	1,0
Kuraľany (LV)	70,9	1 521,03	0,5	Veľká Lodina (KS)	127,1	3 721,57	3,4
Lehota nad Rimavicou (RS) *****	60,6	34,05	0,0	Veľká Ves nad Ipľom (VK)	113,6	4 868,46	2,7
Litmanová (SL)	97,3	6 939,61	1,9	Vlky (SC)	75,7	1 584,93	0,8
Lúčka (LE)	133,9	1 647,26	3,7	Žitná - Radiša (BN)	61,2	119,80	0,1

Pozn.: Údaj Pomer pokuty vyjadruje percentuálny pomer potenciálnej pokuty voči bežným príjmom obce z predchádzajúceho roka. Na obce zvýraznené sivou výplňou sa nevzťahuje potenciálna pokuta. Ich parametre uvedené v tabuľke sú iba informačné. Obce zvýraznené červenou farbou vykázali okrem nadmerného dlhu aj prekročenie limitu dlhovej služby.

* Obec je v nútenej správe, pričom do sumy dlhu na účely uloženia pokuty sa nezapočítavajú záväzky obcí v nútenej správe.

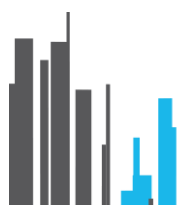
** Obec má nového starostu/starostku a teda sa počas 24 mesiacov neuplatňuje pokuta.

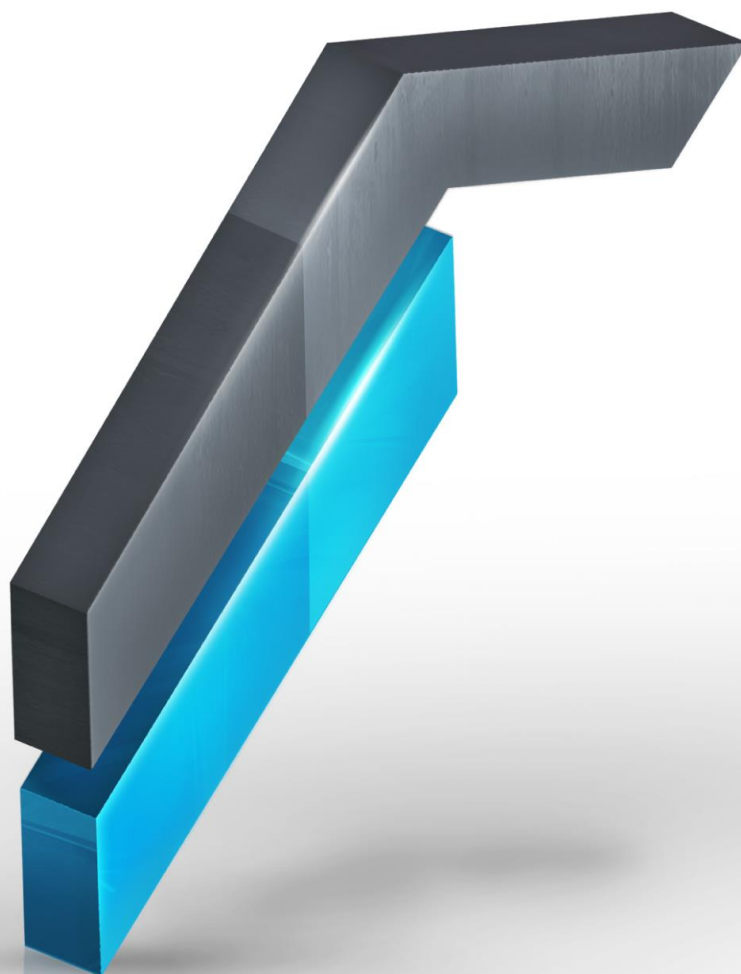
*** Záväzky obce sa nezapočítavajú do sumy dlhu, keďže vznikli reštrukturalizáciou pôvodných úverov počas nútenej správy.

**** Obec už bola pokutovaná v minulosti (alebo prebieha správne konanie) a jej pomer dlhu sa nezvýšil.

***** Vypočítaná pokuta nepresahuje zákonom stanovenú minimálnu sumu 40 eur a tak nebude uložená.

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ





Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rrz.sk