

Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súvislosti s návrhom na skrátené legislatívne konanie (ČPT 1027) a legislatívnymi zmenami (ČPT 1028) prijatými Národnou radou Slovenskej republiky dňa 24. mája 2022

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (Rada, RRZ) dňa 6. júna 2022 schválila toto písomné stanovisko, ktorým reaguje na požiadavku Kancelárie prezidenta SR o stanovisko k návrhu na skrátené legislatívne konanie (ČPT 1027) a legislatívnym zmenám (ČPT 1028) schválených Národnou radou Slovenskej republiky dňa 24. mája 2022.

Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť vychádza z jej mandátu, ktorý vyplýva z Čl. 55a Ústavy SR v spojení s Ústavným zákonom č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej „ústavný zákon“).

Čl. 55a Ústavy SR: „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.“

Východiská tvorby stanoviska

Hlavným motívom pre prijatie legislatívnej úpravy v oblasti posilnenia dohľadu nad zdravím verejných financií bol najmä sklon vlád k deficitu, absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky, informačná asymetria a nedostatočná kredibilita, neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov. Prijatie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti, vrátane osobitných ustanovení pre samosprávy malo za cieľ tieto nedostatky v čo možno najväčšej miere odstrániť a nastaviť takú reguláciu, prostredníctvom ktorej bude možné postupne dosiahnuť dlhodobu udržateľnú úroveň hospodárenia Slovenskej republiky cez rešpektovanie pravidiel v ňom ustanovených¹.

Národné pravidlá idú nad rámec existujúcich európskych pravidiel, nakoľko skúsenosti z obdobia pred prijatím ústavného zákona, ako aj do súčasného obdobia ukazujú, že európske pravidlá nevedli k želanému ozdravovaniu verejných financií². Osvojenie si národných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti a povýšenie dlhohodobej udržateľnosti na hlavný, ústavne ukotvený cieľ fiškálnej politiky je možné považovať za významný pokrok pri riadení verejných financií.

Rada rešpektuje, že nakladanie s verejnými prostriedkami je v rukách orgánov verejnej moci, najmä vlády a parlamentu, a Rade tak neprináleží hodnotovo posudzovať do akých oblastí majú byť zdroje nasmerované. Na druhej strane, v rámci svojej pôsobnosti definovanej v Čl. 55a Ústavy SR v spojení s ústavným zákonom je zřejmé, že **pri narábaní s verejnými prostriedkami by sa mal sledovať cieľ dlhohodobej udržateľnosti, a to aj prostredníctvom základných princípov ich transparentného**

¹ Dôvodová správa k Ústavnému zákonu č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

² Dôvodová správa k Ústavnému zákonu č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti: „K horeuvedeným mechanizmom je však súčasne nutné poznamenať, že zatiaľ žiadnej členskej krajine nebola pokuta uložená a teda korekčná vetva paktu vrátane sankčných postihov ešte nebola v plnej miere za celý čas existencie paktu aplikovaná.“

a efektívneho použitia³. Ukotvenie v ústavnom poriadku predstavuje istý limit pre zákonodarcu i ďalšie orgány, ktorým sa zužuje voľnosť pri tvorbe verejných rozpočtov a nakladaní s verejnými financiami.

Ako uviedol Ústavný súd Slovenskej republiky v súvislosti s výkladom ústavných noriem, objasnenie niektorých vzťahov v ústavnom systéme môže byť prenechané interakcii dotknutých ústavných orgánov.⁴ Rada preto považuje Čl. 55a za plnohodnotné normatívne ustanovenie, ktoré môže byť referenčnou normou súdneho prieskumu ústavnosti akéhokoľvek podústavného aktu. Platí, že pri nakladaní s rozpočtovými prostriedkami majú orgány verejnej moci, predovšetkým vláda a parlament, značnú mieru diskrecie vyplývajúcej z demokratického mandátu získaného vo voľbách, ktorými sa politicky určuje spôsob vládnutia. Z toho vyplýva, že aj názory rôznych parlamentných väčšín, vlád či miestnych volených funkcionárov na to, kde sú rozpočtové priority, sa legitímne môžu v rôznych obdobiach líšiť. Pri aplikácii čl. 55a treba hľadať rovnováhu medzi dvoma extrémami. Tým prvým by bol nežiaduci aktivizmus vedúci k tomu, že o účelnosti použitia verejných financií by v konečnom dôsledku nerozhodovali orgány disponujúce demokratickým mandátom. Tým druhým by bolo absolútne svojvoľné a nekontrolované nakladanie s verejnými financiami zo strany ich volených správcov, ktoré by ignorovalo fakt, že pravidlá rozpočtovej zodpovednosti v SR tvoria súčasť ústavného systému, teda organizácie základných vzťahov v štáte.⁵

V stanovisku Rada tiež zohľadňuje, že *každé konkrétne ustanovenie právnej úpravy treba interpretovať a aplikovať tak, aby sa dosiahol cieľ, ktorý sa ním sleduje*⁶, a to najmä v situáciách, ak formulácia ústavného zákona neposkytuje jednoznačnú interpretáciu.

Pre úplnosť je potrebné tiež uviesť, že existujúci rámec národných pravidiel poskytoval vládam dostatočný priestor na to, aby v rámci manévrovacieho priestoru mohli flexibilne realizovať svoje politiky. Nerešpektovanie základných princípov proticyklickej politiky v dobrých časoch a potláčanie dlhodobej udržateľnosti na úkor splnenia okamžitých politických cieľov spolu s pandémiou viedli k tomu, že Slovensko má v súčasnosti historicky najvyššiu úroveň dlhu vysoko prekračujúcu horný limit dlhu a stredné až vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Rovnaký pohľad poskytuje aj medzinárodný ukazovateľ počítaný Európskou komisiou, v ktorom patríme z tohto pohľadu medzi najhoršie krajiny.

Princípy rozpočtovej zodpovednosti by mali spájať všetky politické strany naprieč ideologickým spektrom, bez ohľadu na to, či ide o pravicu, ľavicu, koalíciu alebo opozíciu. Nie je to agenda, ktorá by mala byť stranícka a už vôbec by nemala byť predmetom politického obchodovania (logrollingu).

Pre dosiahnutie cieľov vyžadovaných Ústavou SR je potrebné vo väčšej miere dbať na dodržiavanie existujúcich ústavných princípov pri prijímaní legislatívnych zmien, a to najmä v období, keď stav verejných financií je výrazne vzdialený od želaného stavu.

³ Okrem princípov uvedených v Čl. 55a Ústavy SR, Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. spomína aj ďalšie princípy ako dlhodobá konkurencieschopnosť štátu, ekonomická a sociálna spravodlivosť a solidarita medzi súčasnými a budúcimi generáciami.

⁴ 73. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 427/2012 zo 17. decembra 2014.

⁵ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 843.

⁶ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, str. 3. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

V ďalšej časti Rada priamo reaguje na otázky, ktoré boli súčasťou žiadosti o stanovisko.

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Rada v Správe o dlhodobej udržateľnosti za rok 2021 konštatovala, že slovenské verejné financie stále nie sú dlhodobo udržateľné⁷. Slovensko sa od roku 2019 pohybuje v pásme stredného až vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. V rámci krajín EÚ patrí Slovensko medzi krajiny s najhorším dlhodobým zdravím verejných financií⁸. Podľa Rady je preto nevyhnutné, aby pri zavádzaní nových opatrení s výrazným negatívnym vplyvom na udržateľnosť, boli ohlásené aj opatrenia, ktoré vykompenzujú zhoršenie udržateľnosti.

Schválené legislatívne zmeny nemajú jasne formulované zdroje plného financovania, preto bez dodatočných opatrení dôjde pravdepodobne k vymazaniu minimálne časti zlepšenia udržateľnosti do stredného pásma z predchádzajúcich dvoch rokov. Spolu s vývojom rozpočtu a vplyvom vojenského konfliktu na Ukrajine to môže viesť k opätovnému zhoršeniu udržateľnosti do pásma vysokého rizika.

Aj napriek zlepšeniu v posledných dvoch rokoch, hospodárenie Slovenska nie je dlhodobo udržateľné a aj bez schválených opatrení sa aktuálne nachádza blízko hornej hranice pásma stredného rizika. V roku 2021 bolo pre dosiahnutie udržateľnosti potrebné prijať trvalé konsolidačné opatrenia v objeme 3,8 % HDP⁹ (4,1 mld. eur)¹⁰. Najmä v dôsledku vojny na Ukrajine¹¹ sa podľa predbežných odhadov udržateľnosť zhoršila na úroveň 4,6 % HDP.

V dôsledku prijatia týchto legislatívnych zmien môže dôjsť k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,8% HDP na 5,3% HDP a riziko udržateľnosti by sa tak mohlo zvýšiť zo stredného do vysokého pásma. Schválené legislatívne zmeny majú trvalý negatívny vplyv na verejné financie vzhľadom na to, že nemajú zabezpečený systémový zdroj plného rozpočtového krytia, čo potvrdzuje aj samotná doložka vplyvov.

Pri posúdení celkového predpokladaného vplyvu na dlhodobú udržateľnosť je však korektné zohľadniť aj možné reakcie samospráv na opatrenie, ktorým sa znižujú ich príjmy z dane z príjmov fyzických osôb (v dôsledku zvýšenia daňového bonusu). Vzhľadom na ich prísnejšie pravidlá hospodárenia a celkový stav

⁷ Podľa čl. 2, písm. a) Ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. ide o „...dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“.

⁸ Podľa hodnotenia Európskej komisie zvereneného koncom apríla 2022 (European Commission: Fiscal Sustainability Report 2021) bola dlhodobá udržateľnosť verejných financií Slovenska druhá najhoršia spomedzi krajín EÚ (indikátor udržateľnosti EK dosiahol 10,6% HDP).

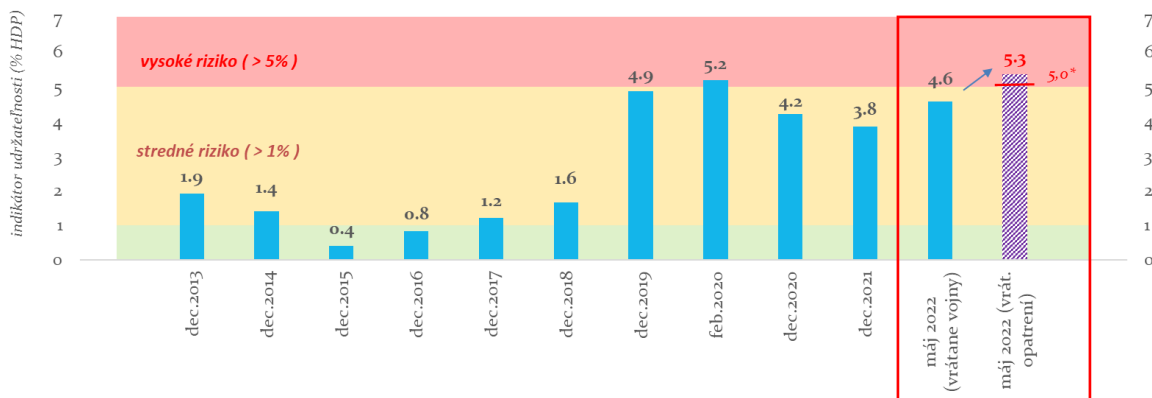
⁹ Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje v čl. 2, písm. c) ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti ako „rozdiel medzi aktuálnou a dlhodobo udržateľnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda vyjadrený ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte“. Zjednodušene to znamená, aká veľkosť opatrení s trvalým vplyvom by bola požadovaná dnes, aby sme mali udržateľné verejné financie ďalších 50 rokov.

¹⁰ Rada pre rozpočtovú zodpovednosť: Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2021 (apríl 2022)

¹¹ V súčasnosti RRZ odhaduje dopad na úrovni cca do 0,6% HDP podľa marcovej prognózy, dopad zrejme bude vyšší, nakoľko konflikt bude trvať dlhšie, ako sa predpokladalo.

zdravia finančného hospodárenia je možné predpokladať, že časť nákladov legislatívnej zmeny dokážu v dlhšom horizonte kompenzovať vlastnými opatreniami, napr. zvyšovaním miestnych daní alebo poplatkov alebo úsporami na strane výdavkov voči scenáru nezmenených politík. Z pohľadu vplyvu na dlhodobú udržateľnosť by sa pri hypotetickom okamžitom a maximálnom zohľadnení týchto vynútených opatrení vplyvy schválených legislatívnych zmien na udržateľnosť mohli znížiť o 0,3% HDP na **5,0% HDP** a riziko udržateľnosti verejných financií by ostalo na hranici pásma vysokého rizika¹².

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP)



Zdroj: RRZ

*scenár okamžitej a maximálnej kompenzácie výpadku príjmov samospráv trvalými opatreniami s vplyvom na saldo verejnej správy (zvyšovanie daní a poplatkov, znížovanie výdavkov).

Limit na dlh verejnej správy

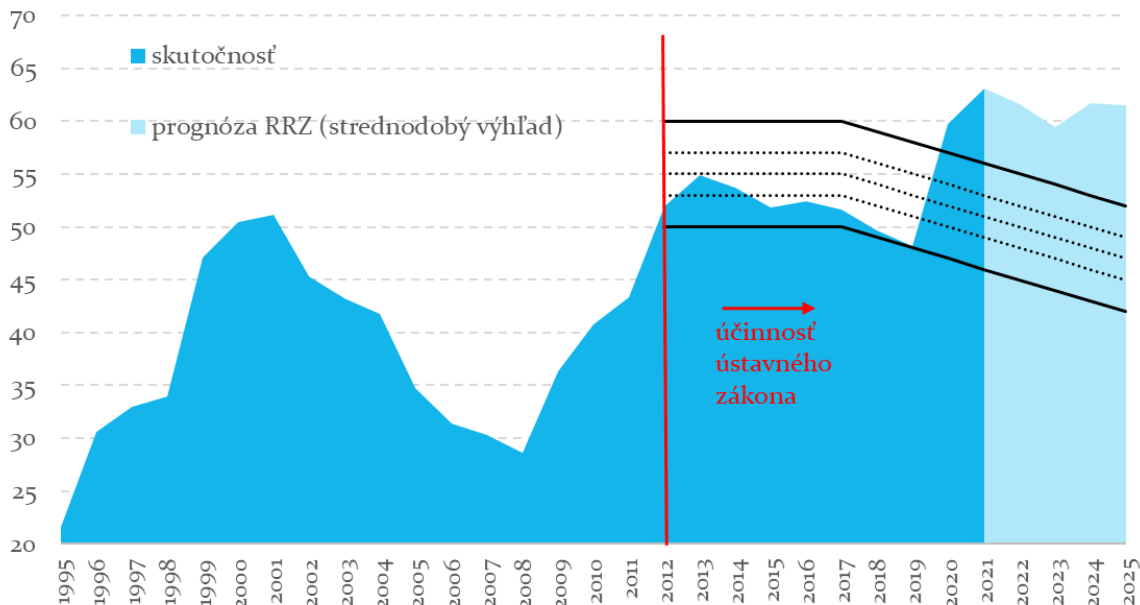
Hrubý dlh verejnej správy je nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy od roku 2020. Hlavným dôvodom, mimo objektívnych faktorov ako napr. vplyvy pandémie, je skutočnosť, že vlády nevyužívali v rokoch 2014 až 2019 pozitívne vplyvy na rýchlejšie znižovanie dlhu trvalými opatreniami. Z platného znenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyplýva, že už v roku 2023 by z dôvodu prekročenia horného limitu na dlh malo dôjsť k uplatňovaniu sankcií, ktoré by mali zásadný negatívny dopad na životnú úroveň obyvateľstva. Vlády by mali, v súlade s požiadavkou zákona, konať tak, aby sa vyhli uplatňovaniu týchto veľmi prísnych sankcií.

Schvaľovanie legislatívnych zmien s významným negatívnym dopadom na rozpočet bez toho, aby bolo v tom čase zrejmé ich prefinancovanie, bez hlbšej diskusie a zdôvodnenia, považuje Rada v rozpore s cieľmi stanovenými v Čl. 55a Ústavy SR. Prijatie kompenzačných opatrení s trvalým vplyvom v rovnakom rozsahu, podľa možnosti súbežne s takouto legislatívou, Rada vníma v súčasnom stave

¹² Kompenzačné opatrenia samospráv by mali aj vplyvy na disponibilné príjmy domácností. Vzhľadom na rôznorodosť možných opatrení nie je možné povedať, akej skupiny domácnosti by sa tieto opatrenia dotkli. Vo všeobecnosti by to však viedlo k zníženiu pozitívnych vplyvov na rast príjmov domácnosti z dôvodu prijatej legislatívy a rovnako k zníženiu inflačného vplyvu. Výsledok by závisel od charakteru opatrení a ich načasovania.

verejných financií ako minimálny štandard, ktorý by si vláda a parlament mali osvojiť. V opačnom prípade dôjde k ďalšiemu navýšeniu už aj tak vysokej úrovne dlhu.

Vývoj hrubého dlhu a sankčné pásma dlhovej brzdy (% HDP)



Zdroj: Eurostat, RRZ

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2021 v pomere k HDP 63,1 % a horný limit dlhu (najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy) podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti presiahol o 7,1 p.b. Súčasná vysoká úroveň dlhu je ovplyvnená objektívnymi faktormi, ako boli náklady spojené s pandemiou a vytvorenie hotovostnej rezervy na financovanie výdavkov vlády v neistých ekonomických časoch, ale najmä nedostatočnou konsolidáciou verejných financií v dobrých ekonomických časoch v období pred pandemiou. **Úroveň dlhu by mohla byť pri dodržaní vládou stanovených cieľov a skutočnom (nie len formálnom) rešpektovaní pravidiel rozpočtovej zodpovednosti v období rokov 2013 až 2019 nižšia o približne 10% HDP. Pre porovnanie, v ČR sa v tom istom období podarilo znížiť dlh o 14% HDP, kým na Slovensku počas rovnakého obdobia o necelých 7% HDP.**

Cieľom sankcií dlhovej brzdy je znížiť úroveň zadlženia verejných financií na bezpečnú úroveň, ktorá sa v zmysle zákona pohybuje v dlhodobom horizonte pod úrovňou 40 % HDP. V súčasnosti sa vzhľadom na zmenu vlády v máji 2021 prísnejšie sankcie dlhovej brzdy neuplatňujú po dobu 24 mesiacov. Toto obdobie by mala vláda využiť na primerané zlepšenie stavu verejných financií. Napriek tomu, že v rokoch 2020 - 2021 boli výsledky verejných financií lepšie ako sa pôvodne očakávalo, prijaté opatrenia na rok 2022, vrátane tejto legislatívnej zmeny, by pozitívny trend zvrátili. Rada poukazuje na to, že práve kvôli vysokej úrovni dlhu by vláda nemala prijímať opatrenia, ktoré ho bez zabezpečenia adekvátneho financovania ešte v najbližšom období navýšia, naopak mala by hľadať riešenia, akým spôsobom úroveň dlhu rýchlejšie znižovať.

Dvojiročná úniková klauzula z prísnejších sankcií dlhovej brzdy končí v máji 2023, pričom následne by vláda mala viazať 3% výdavkov štátneho rozpočtu a pripraviť návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024

s vyrovnaným saldom a nerastúcimi výdavkami. **Z pohľadu aktuálneho stavu verejných financií ide o závažné sankcie s potenciálne negatívnym dopadom na životnú úroveň obyvateľov, keďže Rada aktuálne odhaduje deficit verejnej správy v roku 2022 vo výške 4,3 % HDP.**

Vplyv na hospodárenie samospráv

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z. z. upravuje v čl. 6 v zásade tri oblasti týkajúce sa hospodárenia samospráv:

Ods. 1 - Štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku.

Ods. 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.

Ods. 3 – Ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka 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 roka¹³.

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 Ústavy¹⁴.

Súčasný znenie ústavného zákona neobsahuje objektívne kritériá, ktoré by umožňovali Rade 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. Rada 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.

Legislatívna zmena, ktorá je predmetom tohto stanoviska, predpokladá negatívny dopad na príjmy samospráv prostredníctvom zníženia daní z príjmov fyzických osôb. **Súčasťou zmien teda nie sú nové povinnosti ani kompetencie¹⁵, avšak prostredníctvom výpadku príjmov dôjde k zásadnému ovplyvneniu**

¹³ V tomto bode ustanovenie rozvíja zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý stanovuje postupné sankcie pre samosprávu už od úrovne 50% bežných príjmov.

¹⁴ 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.“

¹⁵ 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

ich hospodárenia. Okrem náhleho poklesu príjmov a zhoršenia salda oproti súčasnej legislatíve dôjde aj k skokovému zvýšeniu pomerového ukazovateľa dlhu (cez zníženie menovateľa) s dopadom na možné sankcie až pokuty pre samosprávy. Rada je preto presvedčená, že navrhovaný zásah do financovania samospráv si vyžaduje osobitné posúdenie.

V tejto súvislosti možno poukázať na stanovisko z odbornej literatúry, podľa ktorého legislatívna prax a kreativita zákonodarcu môže priniesť také situácie, keď zákonodarca pri úprave pôsobnosti síce nové úlohy územnej samospráve neustanoví, no zmenou daňových predpisov zásadným spôsobom zníži výnos dane z príjmov, čo bude mať za následok znemožnenie plnenia existujúcich úloh stanovených predchádzajúcou zákonodarnou činnosťou.¹⁶

Nakoľko **v súčasnosti neexistuje objektívny spôsob ako vyhodnotiť správnosť nastavenia financovania samospráv**, je v súčasnosti diskusia o oprávnenosti a „znesiteľnosti“ prijatej legislatívnej zmeny vo vzťahu k výdavkom samospráv špekuláciou. **Z pohľadu vyhodnotenia dopadov na samosprávy je preto dôležité aj obdobie, kedy sa v bilancii samospráv prejavia dopady legislatívy. Prvé dopady sa premietnu už v polovici roka 2022 a ďalšie zásadnejšie od 1. januára 2023. Faktor krátkeho času výrazným spôsobom sťažuje možnosti samospráv reagovať na túto zmenu spôsobom, ktorý by bol systémový a udržateľný. Kombinácia výpadku príjmov oproti situácii bez zmeny legislatívy a nižšie v texte uvedených negatívnych vplyvov na rozpočet, vrátane vplyvu inflácie, zvyšuje riziko, že nemožno vylúčiť nežiaduce obmedzenie až ohrozenie plnenia časti originálnych kompetencií alebo samosprávou nezavinené neplnenie pravidiel rozpočtového hospodárenia¹⁷.** Náhle zníženie zdrojov na financovanie výdavkov bez akéhokoľvek hlbšieho princípu nie je možné považovať ani za systémovú zmenu (reformu verejnej správy), ale skôr nerealistické želanie, že samosprávy môžu a vedú v priebehu niekoľkých mesiacov zreformovať samy seba (napríklad aj zlučovaním).

Z uvedeného dôvodu je podľa Rady nevyhnutné, aby v súlade s princípom transparentnosti a efektivity, boli zmeny týkajúce sa financovania samospráv, vrátane tohto zákona, vždy predmetom štandardného pripomienkového konania. Túto potrebu posilňuje práve skutočnosť, že každá obec alebo VÚC môže vnímať dopad legislatívy zásadne odlišne (vzhľadom na svoje hospodárenie).

Detailnejšie informácie k samosprávam (tabuľková časť v prílohe)

Hospodárenie samospráv bolo v poslednom období v prevažnej miere prebytkové, priemerná úroveň salda hospodárenia v rokoch 2014 až 2021 dosiahla 70 mil. Eur pre obce a 31 mil. Eur pre VÚC. Hotovostné saldo obcí bolo záporné v rokoch 2009 a 2010, kým pri VÚC bolo hotovostné hospodárenie deficitné

územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“)

¹⁶ Pozri GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Nové úlohy obcí a vyšších územných celkov v kontexte ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti. In: Justičná Revue, roč. 73, č. 4, 2021, s. 445 – 456.

¹⁷ Par. 17, ods. 9 až 13 zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v troch z posledných desiatich rokov. **Môžu tu byť prítomné dva dôvody, tvrdšie rozpočtové obmedzenia, ako aj vyšší nárast príjmov ako v prípade centrálnej vlády.**

Samosprávy majú prísnejšie pravidlá obozretného hospodárenia ako centrálna vláda. Vyrovnané alebo prebytkové hospodárenie samospráv je na rozdiel od centrálnej vlády bežným javom (viac v prílohe), pričom platí pre nich tzv. zlaté pravidlo, že zadlžovať sa môžu len z dôvodu investícií. **Zdravé hospodárenie samospráv je tak výsledkom aj efektívnej a veľmi prísnej regulácie zo strany legislatívy v gescii ministerstva financií.**

- Dlhový limit pre samosprávy na úrovni 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka je výrazne prísnejší ako dlhový limit verejnej správy (tzv. dlhová brzda) na úrovni 55 % v roku 2022. Dôvodom je, že dlh verejnej správy sa vyjadruje v pomere k výkonu ekonomiky (k HDP) a nie ku skutočným bežným príjmom. Naviazaním na skutočné bežné príjmy sa sledovalo, aby obce a VÚC boli schopné svoje záväzky reálne pokryť svojou bežnou prevádzkou.
- Samosprávy majú okrem pravidla o výške dlhu definované aj pravidlo o výške jeho ročných splátok, ktoré by nemalo prekročiť 25% skutočných bežných príjmov. S jeho neplnením však nie sú spojené finančné sankcie.
- Obce alebo VÚC sú povinné zostaviť svoj bežný rozpočet ako vyrovnaný alebo prebytkový (583/2004 Z. z. § 10 ods. 7). Nie je tak možné výpadky príjmov spôsobené prijatými legislatívami zmenami kompenzovať priamo redukciami investícií (čo by bolo samo osebe škodlivé, no umožňovalo by to preklenúť úvodné obdobie príjmového šoku), ale boli by potrebné zmeny v iných bežných príjmoch a bežných výdavkoch. Zníženie investícií môže byť dôsledkom zámeru samospráv predísť neúmernému zvýšeniu svojho zadlženia alebo znižovaniu zostatkov finančných prostriedkov z minulých rokov.

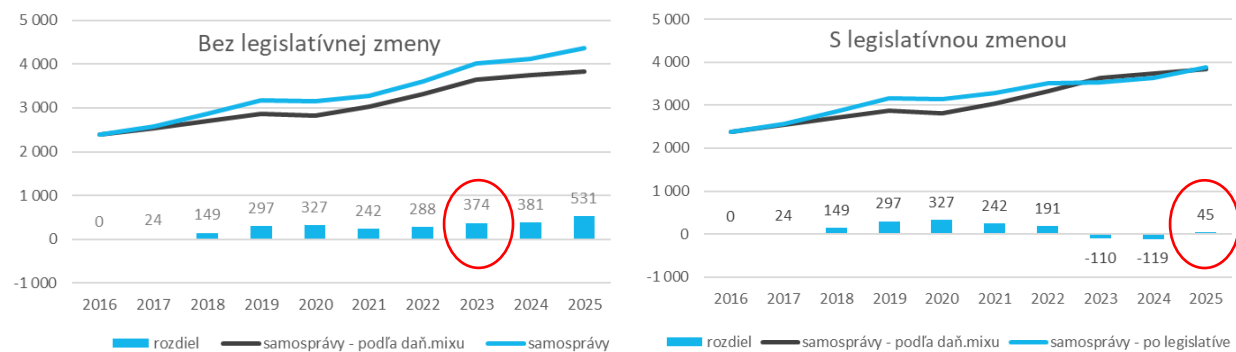
Od roku 2016 príjmy samospráv z daní z príjmov fyzických osôb rastú rýchlejšie ako zvyšné príjmy centrálnej vlády. Daň z príjmov fyzických osôb je hlavným príjmom samospráv, v prípade VÚC jediným daňovým príjmom. Z hľadiska nasmerovania diskusia o tom, či toto nastavenie je primerané potrebám samospráv vychádza z rozhodnutia vlády z 10.6. 2015¹⁸, ktorým boli upravené podiely prerozdelenia DPFO medzi štátnym rozpočtom, obcami a VÚC s odôvodnením: „*Týmto zvýšením podielov na výnose dane z príjmov fyzických osôb sa od roku 2016 posilnia vlastné daňové príjmy obcí a vyšších územných celkov s pozitívnym dopadom na plnenie ich úloh nielen v oblasti základnej prevádzky, ale aj v oblasti budovania potrebnej infraštruktúry s prioritou skvalitňovania služieb občanom.*“ Ak by sme prijali predpoklad, že v čase posledného pre nastavenia financovania boli kompetencie samospráv férovo prefinancované a nepridalo veľa „drahých“ kompetencií, je zaujímavé sa pozrieť na rozdiel nárastu daňových príjmov medzi samosprávou a centrálnou vládou. **Od roku 2016 príjmy samospráv z daní z príjmov fyzických osôb rastú rýchlejšie ako zvyšné príjmy centrálnej vlády, čím ovplyvnili výnos samospráv v roku 2023 navyše o približne 374 mil. eur** (voči nárastu zvyšného daňového mixu).

Vplyvom legislatívnej zmeny dôjde pri porovnaní s tempom rastu daní podľa daňového mixu v rokoch 2023 a 2024 k výpadku príjmov na úrovni do 120 mil. eur. Nakoľko samospráva bude naďalej mať vyšší

¹⁸ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12015/1>

nominálny nárast príjmov ako štát, v tomto zjednodušenom hypotetickom prípade, sa tento výpadok zmení do plusovej hodnoty 45 mil. eur v roku 2025 (viď graf).

Vývoj daňových príjmov samosprávy (DPFO) a centrálnej vlády (bez odvodov) oproti roku 2016



Zdroj: Výbor pre daňové prognózy (marec 2022), odhad a prepočet RRZ

Legislatívne opatrenie (vyšší daňový bonus) zníži príjmy samospráv podľa Rady o odhadovaných 96 mil. eur mil. eur v roku 2022 a 484 mil. eur v roku 2023. Najväčší dopad bude v roku 2024, ktorý vyplýva z dvojmesačného hotovostného posunu oproti obdobiu, kedy sa prvýkrát zmeny uplatňujú. Z hľadiska dynamiky rastu príjmov pocítia samosprávy dopad najmä v roku 2023, keď by im výnos mal vzrásť len o 0,5%.

Daňový príjem samospráv (DPFO)

tis. eur	2021 S	2022	2023	2024	2025
Pred legislatívnou zmenou	3 275	3 607	4 013	4 124	4 371
rast v %	-	10,1	11,3	2,8	6,0
Obce	2 292	2 525	2 809	2 887	3 059
VÚC	982	1 082	1 204	1 237	1 311
Po legislatívnej zmene	3 275	3 511	3 529	3 625	3 885
rast v %	-	7,2	0,5	2,7	7,2
Obce	2 292	2 458	2 470	2 537	2 719
VÚC	982	1 053	1 059	1 087	1 165
Dopad legislatívnej zmeny	0	-96	-484	-499	-486
Obce	0	-67	-339	-349	-340
VÚC	0	-29	-145	-150	-146

Zdroj: Výbor pre daňové prognózy (marec 2022), odhad RRZ

Rada oproti vyšším príjmom vníma aj riziká na strane výdavkov, ktoré môžu skresľovať inak pozitívne celkové hospodárenie samospráv. Patria medzi ne napríklad:

- Prijatie legislatívy, ktorá navyšuje povinnosti v rámci existujúcich kompetencií¹⁹:

¹⁹ Výber z podkladov združení ZMOS a ÚMS zo dňa 2. júna 2022 vyžiadaných Kanceláriou rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

- dofinancovanie súkromných a cirkevných škôl novelou zákona č. 596/2003 Z. z. – financovanie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení od 1.1.2022,
- novela zákona č. 448/2008 Z. z. – financovanie neverejných poskytovateľov sociálnych služieb v zariadeniach od 1.1.2022 ,
- novela zákona č.79/2015 Z. z.–zber biologicky rozložiteľného kuchynského odpadu od 1.1.2021 (postupný nábeh povinností).
- V roku 2020 boli **výdavky na energie** samospráv na úrovni približne 200 mil. eur. Vplyvom súčasného nárastu cien Rada očakáva, že v roku 2022 narastú výdavky samospráv medziročne približne o 50%. V roku 2023 bude rast pokračovať porovnateľným tempom, pričom rovnako uvažuje aj ministerstvo financií pri odhade výdavkov na energie za subjekty mimo samospráv. Z uvedeného vyplýva, že len zo samotného nárastu výdavkov na energie je možné očakávať negatívny dopad na hospodárenie samospráv vo výške približne 200 mil. eur v roku 2023.
- Samosprávy sú kľúčovým partnerom pri čerpaní európskych zdrojov. Predpokladané zdroje zo štrukturálnych fondov a Plánu obnovy SR, ktoré budú kulminovať práve v roku 2023, si budú vyžadovať primerane **vyššie výdavky na spolufinancovanie**.
- Samosprávy, ktoré čerpali návratné finančné výpomoci počas pandémie na krytie výpadku príjmov, začínajú od roku 2024 tieto pôžičky splácať. Je prirodzené, že si samosprávy musia vytvoriť vankúš – rezervu na ich splátky, prípadne vytvoriť bežný prebytok pokiaľ nemajú dostatočnú úroveň rezervného fondu.
- Na Slovensku je takmer 2900 obcí a každá z nich má svoje špecifiká. Ak sa robia závery len z celkových čísel, môžu uniknúť **špecifické prípady obcí**. Slovenské samosprávy sú financované extrémne solidárne, agregátne čísla preto zakrývajú nerovnomernú finančnú situáciu: menšie obce majú výrazne nižšie dlhy²⁰ a vyššie prebytky ako veľké mestá. Kým niektoré obce by vedeli situáciu zvládnuť, niektoré s menšími alebo väčšími ťažkosťami, nie je možné vylúčiť, že v danom časovom období niektoré obce nebudú schopné poskytovať požadovanú úroveň služieb.
- Štát samosprávam neuhrádza všetky náklady spojené s výkonom prenesených kompetencií. Podľa zistení Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ),²¹ majú najmä malé obce problém financovať prenesený výkon štátnej správy, teda tie činnosti, ktoré vykonávajú v mene štátu. Je to nielen v dôsledku narastajúcich povinností, ktoré prenáša nová legislatíva na obce, ale i pre nedostatočné krytie ich oprávnených nákladov zo štátneho rozpočtu²².

(Ne)návratné pôžičky alebo uvoľnenie rezervného fondu zo strany vlády môže tlmieť dočasné finančné pnutia v samosprávach, ale dlhodobo by viedli k neopodstatnenému narušeniu inak fungujúceho rámca

²⁰ Pri menších obciach je problémom poskytnúť primerané záruky vyžadované finančnými inštitúciami, preto majú obmedzený prístup k úverovým zdrojom.

²¹ Tlačová správa NKÚ zo dňa 10. júna 2021 k Správe o výsledku kontroly za rok 2020: Zadlženosť miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť.

²² Aj pri prenesených kompetenciách platí, že samospráva môže zlučovať činnosti do väčších celkov, príkladom sú spoločne stavebné úrady alebo školské úrady. Do istej miery sa tento proces deje, avšak bez jasného zadefinovania zo strany štátu ako majú byť prenesené kompetencie zabezpečované s previazaním na ich financovanie nemožno očakávať väčšiu efektivitu a z toho plynúce úspory.

pravidiel pre samosprávy. Ministerstvo financií špecifikovalo možnú pomoc samosprávam v odôvodnených prípadoch v podobe²³:

- úpravy využitia rezervného fondu v roku 2022,
- možnosti poskytnutia kompenzačných návratných výpomocí vo vzťahu k rastu cien energií,
- v odôvodnených prípadoch je MF SR pripravené znížiť finančnú záťaž miest, obcí a samosprávnych krajov odpustením časti poskytnutých návratných výpomocí z minulosti.

V zmysle čl. 6 ods. 1 Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by takéto konanie mohlo za istých okolností byť obchádzaním pravidla stanoveného v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti²⁴. Tento stav nasvedčuje, že ministerstvo financií pripúšťa negatívne dosahy na hospodárenie samospráv:

*„Pokiaľ by preto vláda poskytla územnej samospráve návratnú finančnú výpomoc z dôvodu, aby sa nestala platobne neschopnou, prípadne z toho istého dôvodu odpustí územnej samospráve dlh alebo jeho časť, takéto konanie by bolo možné hodnotiť ako konanie **in fraudem constitutionis** vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 ÚZozR, t. j. ako právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom obchádza ústavný zákon.“²⁵*

Reforma verejnej správy s cieľom zefektívniť činnosť samosprávy (vrátane zlučovania aktivít, resp. samotných obcí) je všeobecne odborne vítaná a priniesla by značné úspory. Rada vníma, že podobne ako na úrovni centrálnej vlády, aj na úrovni samospráv existuje **značný priestor pre zvýšenie efektivity ich činnosti**. Tiež vníma, že existuje medzi jednotlivými partnermi (vláda SR, SK8, ZMOS, ÚMS) zhoda na tom, že zmena financovania samospráv a presnejšie vymedzenie ich pôsobnosti sú potrebné²⁶. Táto zmena by však mala byť systémová, založená na predchádzajúcej odbornej diskusii a rešpektujúca špecifickú situáciu jednotlivých samospráv a regiónov. Dostupné analýzy v oblasti správy samospráv odhadujú, že prevádzkové úspory môžu dosiahnuť sumu do 400 mil. eur²⁷.

Výdavkové limity

Výdavkové limity pre rok 2023, z dôvodu ich prvotného zavádzania, nemusia byť účinným nástrojom na zlepšenie udržateľnosti, nakoľko ich nastavenie ovplyvňuje načasovanie schválenia určitej legislatívnej zmeny v Národnej rade SR v tomto roku. V prípade negatívnych vplyvov zvýšenia prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí na verejné financie, nebudú limity od vlády vyžadovať ich okamžitú kompenzáciu. Aktuálne je tak dôležité, aby vláda pristupovala v tomto

²³ Reakcia MF SR na tvrdenia niektorých predstaviteľov miest a obcí, tlačová správa zo dňa 19.5.2022

²⁴ Čl. 6, ods. 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.“

²⁵ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, str. 37. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

²⁶ Príklady navrhovaných zmien napr. ÚMS je možné nájsť aj tu: <https://komunal.eu/sk/>

²⁷ Černěnkó, T. a kol.: Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach (IFP MF SR, jún 2017)

prechodnom období k ozdraveniu verejných financií zodpovedne a v plnej miere prijala opatrenia na kompenzovanie negatívneho vplyvu schválenej legislatívy nad rámec požiadaviek výdavkových limitov. V opačnom prípade aj po zavedení výdavkových limitov môže dôjsť vo východiskovom roku 2022 k zhoršeniu udržateľnosti z dôvodu vládou prijatých opatrení. Z pohľadu Rady je však rovnako dôležité, aby sa v rámci aktuálnej fázy implementácie výdavkových limitov zmenil spôsob zostavovania rozpočtu, na základe čoho by už v novom volebnom období výdavkové limity v plnej miere plnili cieľ efektívneho nástroja riadenia rozpočtu s cieľom zlepšovať udržateľnosť.

Výdavkové limity boli schválené novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy s účinnosťou od 1. apríla 2022. Rada uvítala schválenie tohto operatívneho a transparentného rozpočtového pravidla, ktoré ukotvuje zodpovednú proticyklickú fiškálnu politiku s cieľom dosiahnuť ich dlhodobú udržateľnosť. Zároveň tým došlo k náprave dlhotrvajúceho protiústavného stavu²⁸, keďže už ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011 predpokladal zavedenie výdavkových limitov.

Výdavkové limity sa podľa zákona vypočítajú vždy na začiatku volebného obdobia vlády na najbližšie štyri roky a zohľadnia sa v nich požiadavky na konsolidáciu verejných financií podľa veľkosti rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. V priebehu volebného obdobia sa limity upravujú najmä o vplyvy nových prijatých legislatívnych opatrení v oblasti príjmov a dlhodobej udržateľnosti a o prípadné nesplnenie limitov počas daného volebného obdobia.

Zavedenie výdavkových limitov do rozpočtového procesu je objektívne náročná úloha, čo zohľadňuje aj znenie zákona vo forme testovacej prevádzky. Výdavkové limity v rokoch 2023 a 2024 síce bude schvaľovať Národná rada SR, ale nebudú právne záväzné a teda nepredpokladajú možnosť sankcionovania vlády za ich prípadné prekročenie.

Prvý výpočet limitov verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 má Rada zverejniť a predložiť na rokovanie Národnej rady SR do **14. júla 2022**, pričom výpočet bude vychádzať z platnej legislatívy v čase výpočtu. Znamená to, že vplyvy akýchkoľvek schválených legislatívnych zmien do 14. júla 2022 (bez ohľadu na to, či zvyšujú alebo znižujú deficit verejnej správy), nebudú musieť byť v rámci limitov kompenzované. Ide o špecifickú situáciu, ktorá súvisí s tým, že limity sa zavádzajú uprostred volebného obdobia, pričom ich nastavenie je možné ovplyvniť načasovaním schválenia určitej legislatívnej zmeny v Národnej rade SR.

Schválenie zvýšenia prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí z pohľadu výdavkových limitov znamená, že by sa tieto opatrenia stali súčasťou základného scenára vývoja verejných financií, t.j. východiskom pre výpočet limitov by boli vyššie deficity verejnej správy na najbližšie roky spôsobené týmito opatreniami. Konsolidácia vyžadovaná limitmi by už bola vypočítaná voči takto zhoršenému základnému scenáru. Mohla by potom nastať paradoxná situácia, že ak by neskôr v priebehu roku došlo k vykrytiu vplyvov týchto opatrení legislatívnymi zmenami zvyšujúcimi príjmy alebo opatreniami znižujúcimi iné výdavky, v rámci limitu výdavkov by sa vytvoril priestor na nové, dodatočné výdavky.

²⁸ K možnosti autonómneho vyjadrenia stanoviska ústavných orgánov pozri 73. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 427/2012 zo 17. decembra 2014: „Objasnenie niektorých vzťahov v ústavnom systéme môže byť prenechané interakcii dotknutých ústavných orgánov.“

V prípade, že by sa v termíne do výpočtu limitov daná legislatívna zmena nebola podpísaná prezidentom a nedošlo by k jej opätovnému schváleniu v Národnej rade SR, opatrenia by neboli súčasťou základného scenára. Ich neskoršie schválenie by z pohľadu výdavkových limitov potom znamenalo povinnosť v plnej miere vykryť ich negatívne vplyvy kompenzačnými opatreniami.

V porovnaní s hodnotou ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, ktorý Rada vypočítala v apríli 2022 na základe stavu verejných financií ku koncu roku 2021, výdavkové limity tak budú vychádzať z horšieho stavu udržateľnosti. Menej priaznivý odhadovaný makroekonomický vývoj ovplyvnený vojnou na Ukrajine je objektívnym faktorom. Na druhej strane zhoršenie udržateľnosti spôsobia aj opatrenia vlády zahrnuté v schválenom rozpočte verejnej správy na rok 2022 a tiež aj prípadné zahrnutie zvýšenia prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenie príspevku na voľnočasové aktivity detí schválené v priebehu roku 2022.

Transparentnosť a efektívnosť

Podľa článku 55a Ústavy SR *“Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov.”* Rada preto považuje za dôležité, aby v situácii, kedy je dlhodobá udržateľnosť blízko hranice vysokého rizika, boli legislatívne zmeny, ktoré takto výrazne a trvalým spôsobom ovplyvňujú sociálny systém a dlhodobú udržateľnosť verejných financií, prijímané transparentne štandardným legislatívnym procesom, vrátane riadneho medzirezortného pripomienkového konania. Kvalitná verejná diskusia si vyžaduje znalosť detailov návrhu, ako aj dostatočný čas pre jeho analýzu. To isté platí aj pre prijímanie opatrení, ktorých cieľom má byť zabezpečenie rozpočtového krytia týchto opatrení.

Pod zásadou transparentnosti podľa ústavných právnikov možno rozumieť, že *„verejnosti sú otvorené, zrozumiteľné a včas poskytované podstatné informácie o tom, ako a na čo sa vynakladajú verejné prostriedky. To zahŕňa aj potrebu dôveryhodnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, pričom dôveryhodní sú vtedy, ak majú jasnú predstavu o svojom poslaní a úlohách, dokážu svoje rozhodnutia a postupy presvedčivo zdôvodniť a z ich konania je zrejmé, že sledujú verejný záujem.“*²⁹ Podobným spôsobom chápe transparentnosť napr. aj Európska centrálna banka.³⁰

Pod zásadou efektívnosti je možné rozumieť *„sledovanie pomeru vstupu a výstupu. V kontexte nakladania s verejnými prostriedkami ide o realizáciu konkrétnych úloh tak, aby sa sledovaný cieľ plnohodnotne*

²⁹ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, str. 3. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

³⁰ Pozri <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.sk.html>. *„Transparentnosť znamená, že centrálna banka širokej verejnosti a trhom otvorené, zrozumiteľné a včas poskytuje všetky podstatné informácie o svojej stratégii, hodnoteniach, politických rozhodnutiach a postupoch. Väčšina centrálnych bánk vrátane ECB v súčasnosti považuje transparentnosť za veľmi dôležitú, a to predovšetkým v rámci menovej politiky. ECB pripisuje účinnej komunikácii s verejnosťou veľký význam.“*

dosiahol s čo najnižším objemom vynaložených nákladov. Podobne ako pri transparentnosti, aj tu je dôležitá možnosť kontroly činnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú³¹.

Návrh zákona bol schválený vládou a zároveň prvýkrát zverejnený v plnom znení dňa 18. mája 2022. Dňa 19. mája 2022 bol podaný v Národnej rade Slovenskej republiky ako vládny návrh zákona, pod číslom parlamentnej tlače 1028. V pozmenenej podobe bol vládny návrh zákona definitívne schválený na šiesty deň od jeho predloženia vo vláde, dňa 24. mája 2022.

Rada je presvedčená, že naplnenie oboch zásad predpokladá zapojenie všetkých dotknutých aktérov v procese verejného pripomienkového konania tak, ako ho predpokladá zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Účastníci konania, vrátane verejnosti, majú možnosť oboznámiť sa s návrhom, a na základe svojich odborných spôsobilostí, skúseností a znalostí, pomáhajú odstraňovať nedostatky a vylepšovať konečné znenie legislatívy tak, aby sa eliminovali nedostatky pre účely praxe. Zároveň dochádza ku konfrontácii účelu legislatívy so spôsobom a efektívnosťou jeho dosahovania. Lehota na pripomienkovanie zároveň vytvára časový priestor na riešenie financovania opatrení v situáciách, ak nie je zabezpečené priamo predkladateľom návrhu. Aj keď vo výsledku nemusí pripomienkové konanie odstrániť všetky nedostatky, ide o nevyhnutný minimálny štandard, ktorý by nemal byť bez riadne odôvodnených a zákonom predpokladaných mimoriadnych okolností, vynechávaný. Opačný postup vedie k potrebe ďalších legislatívnych zmien, napríklad z dôvodu duplicity zákonných inštitútov.³²

Aj v dôsledku absencie dodržania týchto zásad sa Rada pre rozpočtovú zodpovednosť rozhodla čo najrýchlejšie z vlastného podnetu kvantifikovať vplyvy legislatívnej zmeny na ekonomiku, verejné financie a domácnosti, ktoré zverejní v najbližších dňoch.

Makroekonomické prostredie a hospodárske škody

Rada nemá vedomosť o detailoch, na základe ktorých predkladateľ návrhu dospel k názoru, že bez naliehavého prijatia legislatívnej zmeny dôjde „k značným hospodárskym škodám, ktoré môžu nastať z dôvodu zníženého dopytu zo strany obyvateľstva, ako následku poklesu ich reálnych príjmov, spôsobených vplyvom inflácie a iných externalít...“, pričom cieľom opatrení by mala byť „eliminácia hroziacej hospodárskej krízy stimuláciou na strane dopytu, rastu chudoby a poskytnutie pomoci pre najviac postihnuté zložky spoločnosti.“

Posledné zverejnené dostupné prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy, sú z dňa 17. marca 2022. Išlo o mimoriadne zasadnutie mimo štandardných termínov s cieľom zachytiť vtedy aktuálne zmeny v ekonomickom prostredí. Podľa nich sa očakáva spomalenie ekonomického rastu v porovnaní s predošlou prognózou, stále však bol, najmä pre rok 2023 vysoký na úrovni 5,3%, a predpokladal kladný rast spotreby domácností na úrovni 2,3%. Z tejto dnes už staršej prognózy nevyplýva záver, ktorý je

³¹ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, str. 4. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

³² Pozri parlamentnú tlač 1058, doručeníu 27. mája 2022. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1058>.

uvedený v zdôvodnení skráteného legislatívneho konania. Výbor bude najbližšie aktualizovať svoje prognózy už v polovici júna.

Posledné dostupné zverejnené prognózy

Reálny rast HDP v % Inštitúcia	Skutočnosť		Prognóza			
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RRZ (marec 2022)	-4.4	3.0	2.6	4.1	1.8	3.1
IFP (marec 2022)	-4.4	3.0	2.1	5.3	1.8	1.8
NBS (marec 2022), priemer scenárov	-4.4	3.0	2.2	1.3	2.3	-
IMF (apríl 2022)	-4.4	3.0	2.6	5.0	3.8	3.8
EK (máj 2022)	-4.4	3.0	2.3	3.6	-	-

Zdroj: RRZ, NBS, IMF, MF SR, EK

Inflácia (HICP), % medziročne Inštitúcia	Skutočnosť		Prognóza			
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RRZ (marec 2022)	2.0	2.8	7.5	6.4	1.6	1.7
IFP (marec 2022)	2.0	2.8	8.1	6.7	2.0	2.0
NBS (marec 2022), priemer scenárov	2.0	2.8	7.7	11.8	3.4	-
IMF (apríl 2022)	2.0	2.8	8.4	4.1	2.0	2.0
EK (máj 2022)	2.0	2.8	9.8	6.8	-	-

Zdroj: RRZ, NBS, IMF, MF SR, EK

Podľa aktuálnych, avšak stále predbežných odhadov Rady, ekonomika v tomto i budúcom roku porastie (za predpokladu, že nedôjde k okamžitému odstaveniu energií zo strany Ruska), no **nastane pravdepodobne významné spomalenie jej rastu** v porovnaní s poslednou oficiálnou prognózou Výboru. V základnom scenári (bez opatrení) Rada neočakáva recesiu a tak celkový ekonomický vývoj bude priaznivejší ako v krízových rokoch 2009 a 2020. **V prípade spotreby domácností však pravdepodobne dôjde k stagnácii alebo poklesu reálnej spotreby z dôvodu rastúcich cien a súvisiaceho poklesu reálnych príjmov niektorých skupín obyvateľstva v roku 2022 aj v roku 2023.**

Negatívny dopad horšieho ekonomického vývoja na domácnosti sa pri tomto type ekonomického šoku odporúča riešiť kompenzovaním dopadov adresnými, včasnými a dočasnými opatreniami na podporu zraniteľných domácností. Schválená legislatíva nespĺňa dve (adresnosť a dočasnosť) z uvedených odporúčaní. Legislatíva síce prispieva k ekonomickému rastu (resp. zmierňuje jeho možné utlmenie), ale aj k inflácii, jej samotné prijatie však nepomáha k odstráneniu fundamentov, ktoré spôsobujú horší ekonomický vývoj.

Z pohľadu dodržania zásad transparentnosti a efektívnosti je opodstatnená úvaha, či boli zvažované alternatívne možnosti riešenia dopadov inflácie na zraniteľné domácnosti. Vláda prijala okrem tejto legislatívy aj nariadenia vlády č. 159/2022 Z.z., č. 160/2022 Z.z. a č. 166/2022 Z.z. s účinnosťou od 20.5. resp. 1.6.2022, ktorými v súlade s odporúčaniami adresne a jednorazovo, a len pre rok 2022, navýšila pomoc domácnostiam zachytením v sociálnej sieti štátnej podpory. Týmto spôsobom by mohla vláda

v prípade ďalšieho zhoršenia situácie poskytnúť potrebné kompenzácie zraniteľným skupinám bez toho, aby došlo k ohrozeniu zdravia verejných financií. Ďalšou alternatívou mohlo byť využitie existujúcich prvkov sociálneho systému, napr. úpravou životného minima a dávok naviazaných na jeho rast.

Opodstatnenosť prijatia legislatívnej zmeny (ČPT 1028) v skrátrenom legislatívnom konaní od polovice roka 2022 sa z pohľadu alternatívnych možností stáva menej relevantná a úplne stráca opodstatnenosť skrátene legislatívne konanie pri zmenách účinných od 1.1.2023. V oboch prípadoch skôr preváži skutočný zámer predkladateľa, deklarovaný už v novembri 2021, trvalým spôsobom a plošne zvýšiť finančnú podporu rodín, ktorý je zo svojej povahy bežným opatrením a malo by skôr podliehať riadnemu pripomienkovému konaniu.

K ekonomickej situácii uvádzame detailnejšie informácie:

- **Výbor pre makroekonomické prognózy** (ďalej Výbor) je poradným orgánom ministra financií. Výbor zasadá pravidelne minimálne dvakrát ročne na základe Ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Jeho základným cieľom je zvýšenie transparentnosti tvorby prognóz, ako aj ich odbornosti a tvorby bez dosahov politickej moci. Zasadnutie ju možné zvolať mimoriadne na základe súhlasu nadpolovičnej väčšiny členov, práve v situáciách neočakávaných ekonomických šokov, ktoré majú vplyv na plnenie a tvorbu rozpočtu. Mimoriadne zasadnutie má v mimoriadnych okolnostiach právo zvolať aj minister financií. Lehota na zvolanie je do troch týždňov, čo predstavuje časový rámec v ktorom je možné stav ekonomiky odborne kvantitatívne i kvalitatívne vyhodnotiť stav ekonomiky a jej vyhliadky. Výbor ako nezávislý poradný orgán pre tvorbu prognóz má oporu aj v požiadavkách Európskej komisie či OECD pre kvalitný a transparentný rozpočtový proces a jeho prognózy majú slúžiť ako východiskový bod pre tvorbu fiškálneho rámca.
- **Podľa aktuálnych prognóz ekonomika v tomto i budúcom roku porastie, no nastane významné spomalenie jej rastu.** V základnom scenári Rada síce neočakáva recesiu (a ani jednostranné zastavenie dodávok energií zo strany Ruska) a tak predpokladá, že celkový ekonomický vývoj bude priaznivejší ako v krízových rokoch 2009 a 2020, avšak tzv. produkčná medzera môže byť negatívna. Podľa posledného prieskumu agentúry Bloomberg medzi 15 inštitúciami žiadna z nich zatiaľ nepredpokladá recesiu na Slovensku počas 2022-2023. **Neistota v ekonomických prognózach je však v súčasnosti obrovská.** Kľúčové pre vyhnutie sa recesii sú dostupné a včasné dodávky ropy a plynu. Exportná výkonnosť najmä automobilového priemyslu bude naďalej čeliť úzkym hrdlám v dodávateľských reťazcoch na celom strednodobom horizonte. Trh práce, tvorba nových pracovných miest a zamestnanosť by sa mali v najbližších dvoch rokoch vyvíjať priaznivo. Pre naplnenie prognózy v budúcom roku je kľúčové čerpanie prostriedkov z európskych zdrojov (EŠIF, RRF). Čerpanie EŠIF by však mohlo byť negatívne ovplyvnené v prípade výpadku príjmov samospráv.
- **Inflácia dosiahne v rokoch 2022 i 2023 dvojciferné hodnoty.** Počiatočný šok cien komodít už na jeseň minulého roka vyplývajúci z rastu geopolitického napätia s Ruskom, ale aj prudšieho ekonomického oživenia v USA, priniesol od počiatku tohto roka výrazné zrýchlenie inflácie. V reakcii na Ruskú inváziu na Ukrajine výraznejšie rastú ceny bývania (stavebné materiály), potravín a palív. Naďalej rastú aj inflačné očakávania, ktoré sa premietajú do mzdovo-cenovej špirály. Pre jej ukotvenie bude potrebný zásah ECB v podobe zvyšovania úrokových sadzieb (prvé zvýšenie avizované už v letných mesiacoch).

- **V kombinácii so sprísnenou menovou politikou je pre súčasný ekonomický šok vhodná reakcia vlády adresnými opatreniami.** Tie by sa mali zameriavať hlavne na domácnosti s nízkym disponibilným príjmom, ktoré sú najviac ohrozené rastúcimi nákladmi na bývanie. Podľa zatiaľ nezverejnenej kvantifikácie dopadov opatrení na podporu rodín, v prípade absencie ich prefinancovania, by tieto opatrenia podľa Rady v budúcom roku zvýšili ekonomický rast približne o 0,3 p. b. s kladným vplyvom na infláciu približne vo výške +0,15 p. b.³³. Medzinárodný menový fond, misia Article IV Concluding statement, máj 2022) odporúča dobre nadizajnované, adresné, včasné a dočasné opatrenia na podporu zraniteľných domácností pre zmiernenie vplyvov vysokých cien komodít, čo opatrenia zahrnuté v legislatívnej zmene nespĺňajú.
- **Spotreba domácností v roku 2022 podľa predbežných odhadov zrýchli svoje medziročné tempo rastu, a to takmer výlučne vďaka vývoju v prvom štvrtroku.** V ňom ťažila z uvoľnenia protipandemických opatrení. Tento vývoj dokumentujú všetky dostupné indikátory - tržby v maloobchode a službách, rýchle údaje eKasa a výber DPH. Dopyt domácností v prvom štvrtroku by mal byť taktiež podporený stabilným trhom práce. Potvrdilo sa očakávané post-pandemické zotavenie dopytu po službách (hotely, reštaurácie, ostatné osobné služby, hromadné podujatia). Rada predpokladá, že spotrebiteľský dopyt vytvárali najmä vysokopríjmové domácnosti, ktoré používajú svoje úspory naakumulované počas obdobia rokov 2020 až 2021 na tzv. odložené výdavky na služby.
- **Predpokladáme, že spotreba domácností bude stagnovať už v druhom štvrtroku tohto roka.** Postupne bude odznievať efekt dočasne pozitívneho post-pandemického sentimentu. Spomalenie spotreby domácností indikuje aj prepád indikátora spotrebiteľskej dôvery podľa Štatistického úradu. Vzhľadom na inflačný šok, ktorý ukrajuje z reálnych disponibilných príjmov domácností, možno predpokladať, že bude dochádzať k znižovaniu miery ich úspor.
- **Očakávame, že druhá polovica roka prinesie pokles súkromnej spotreby, ktorý bude veľkosťou bude menší než počas pandémie** (rovnomerne v treťom a štvrtom kvartáli). Správanie domácností v druhom polroku 2022 už bude vo výraznejšej miere ovplyvnené zníženou mierou úspor (pokles na úroveň pred roka 2008) a pokračujúcim širokospektrálnym rastom cien tovarov a služieb. Spotrebiteľskú náladu môže v závere roka vo významnejšej miere negatívne ovplyvniť očakávané prudké zvyšovanie cien plynu od januára 2023 (trhový nárast ceny komodity o 110 %). **Vplyv pretrvávajúcej inflácie ovplyvní veľkosť spotreby najmä v roku 2023, jej dynamika sa môže priblížiť k rokom, v ktorých klesala (2011, 2013 a 2020).**

Príloha: Vývoj hospodárenia samospráv

Táto príloha obsahuje základné údaje o vývoji hospodárenia samospráv v predchádzajúcich rokoch ako aj aktuálnu prognózu Rady pre aktuálny rok a strednodobý rozpočtový horizont 2023-2025. Hospodárenie samospráv sa riadi platnou legislatívou Slovenskej republiky, najmä zákonom č.583/2004 Z.z.

³³ Kvantifikácia predpokladá, že príspevok na voľnočasové aktivity bude čerpaný v plnej miere a z dôvodu zjednodušenia prezentácie ho zahrňame do disponibilného príjmu rodín (nejedná sa o zvyčajný príjem, ale o účelovo viazaný príspevok). Ide o statický odhad bez zohľadnenia akéhokoľvek prefinancovania (vrátane zmeny správania obcí). Vo všeobecnosti platí, že čím viac prefinancované sú tieto opatrenia, o to neutrálnejší je ich prorastový a proinflačný dopad. Prepočet tak treba chápať ako maximálny dopad týchto opatrení, pričom v skutočnosti bude tento vplyv pravdepodobne tlmený ochotou aspoň z časti prefinancovať tlaky na verejné financie a postupným nábehom čerpania príspevkov na voľnočasové aktivity.

o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Zároveň platí, že **na hospodárenie samospráv majú výrazný vplyv pravidla zahrnuté v ústavnom zákone č.493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.**

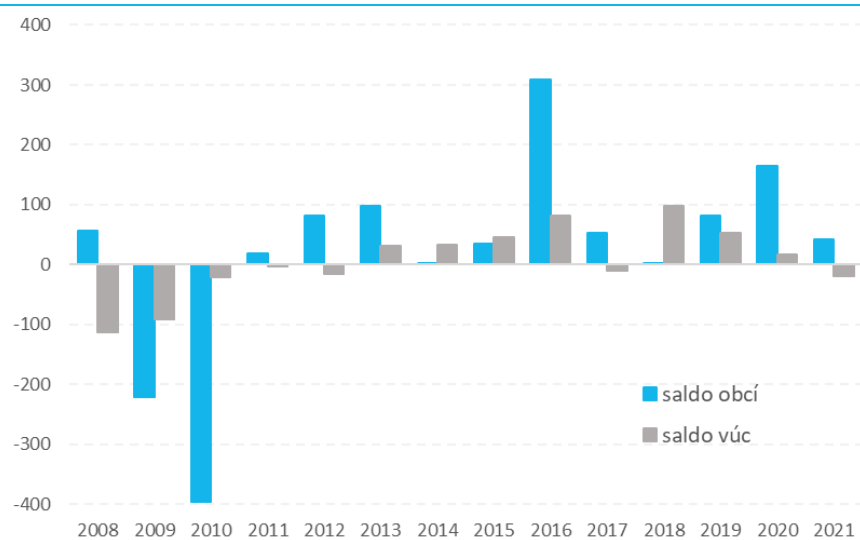
Hospodárenie samospráv bolo v poslednom období v prevažnej miere prebytkové, priemerná úroveň salda hospodárenia v rokoch 2014 až 2021 dosiahla 70 mil. Eur pre obce a 31 mil. Eur pre VÚC. Hotovostné saldo obcí nebolo záporné od roku 2010, kým pri VÚC bolo hotovostné hospodárenie deficitné v troch z posledných desiatich rokov.

Vývoj salda hospodárenia územnej samosprávy (v mil. Eur)

	2018	2019	2020	2021	priemer 2014-2021
Hospodárenie obcí					
Saldo hospodárenia	-29	56	141	2	70
Saldo hotovostného hospodárenia	0	81	164	42	86
<i>Saldo bežného rozpočtu</i>	531	537	528	482	480
<i>Saldo kapitálového rozpočtu</i>	-531	-455	-364	-441	-395
Hospodárenie VÚC					
Saldo hospodárenia	103	46	8	-27	31
Saldo hotovostného hospodárenia	98	53	16	-19	37
<i>Saldo bežného rozpočtu</i>	209	209	174	145	154
<i>Saldo kapitálového rozpočtu</i>	-111	-156	-158	-164	-117

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

Graf: Hospodárenie obcí a VÚC (mil. eur, hotovostné)



Zdroj: Štátna pokladnica, RRZ

Samosprávy priebežne zvyšovali objem hotovosti na svojich účtoch. Zostatky finančných prostriedkov obcí a VÚC neklesli od roku 2018 pod 300 mil. eur, resp. 120 mil. eur.

Vývoj zostatkov finančných prostriedkov samospráv (v mil. Eur)

	2018	2019	2020	2021	priemer 2014-2021
Hotovostný zostatok obcí	304	312	315	400	255
Hotovostný zostatok VÚC	123	148	168	150	114

Zdroj: MF SR, RRZ

Zadlženosť samospráv, ktorá podlieha pravidlám ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, zotrvala posledných päť rokov na stabilnej úrovni. Celková zadlženosť obci vyjadrená v pomere k bežným príjmom predchádzajúceho roka dlhodobo zotráva pod 20 %, kým celková zadlženosť VÚC mierne presiahla 30 % v roku 2020. Údaje nezahŕňajú pravdepodobne horšie výsledky za rok 2021.

Tab: Vývoj celkovej zadlženosti samospráv (v pomere k bežným príjmom predchádzajúceho roka)

	2016	2017	2018	2019	2020
Zadlženosť obcí	18,0	16,6	17,3	15,8	16,3
Zadlženosť VÚC	27,8	28,6	26,4	25,4	30,3

Zdroj: MF SR, RRZ

Samosprávy sú výrazne ovplyvnené nárastom cien energií pozorovaným v týchto dňoch. Výdavky na energie čerpané v prvom štvrtroku 2022 vzrástli medziročne o 44 %, pričom v nasledujúcich mesiacoch sa nárast môže zrýchliť z dôvodu väčšieho počtu samospráv prechádzajúcich na nové zmluvy s vyššími cenami. Zároveň platí, že vzhľadom na aktuálnu situáciu na trhoch s energiami môžeme podobný vývoj očakávať aj v roku 2023. Pri týchto predpokladoch by náklady vynakladané samosprávami na energie vzrástli výrazne, čerpanie v roku 2023 by prevyšovalo úroveň roku 2021 o viac ako 230 mil. eur.

Čerpanie výdavkov na energie (v mil. eur)

	2019	2020	2021	2022O	2023O
Výdavky obcí	173,8	174,4	170,9	256,4	384,5
Výdavky VÚC	30,4	29,3	24,1	36,1	54,1

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

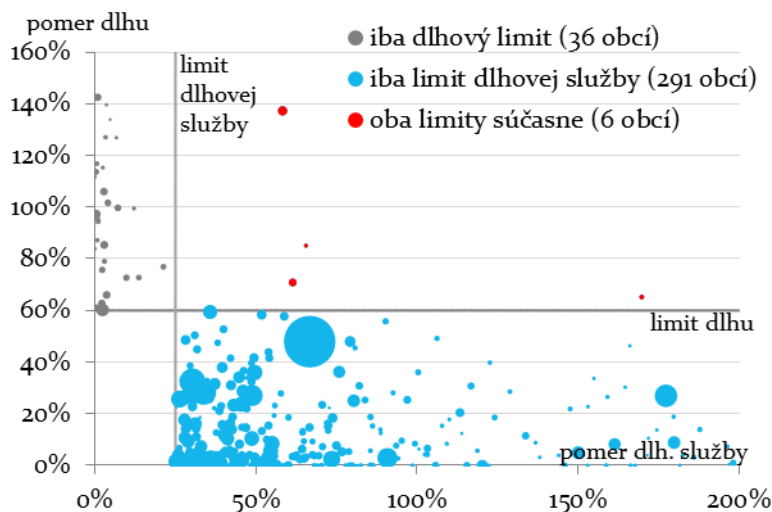
Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 17 definuje nasledovné podmienky, kedy obec alebo vyšší územný celok (VÚC) môžu na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania:

- ak celková suma dlhu³⁴ 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

³⁴ Súhrn záväzkov vyplývajúci 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.

subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu.

Graf : 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

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	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	2	40	1 546	30,3	4,1

Pozn.: SK – samosprávny kraj

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

* Pri výpočte pomeru dlhovej služby sa bežné príjmy upravujú