

Bratislava 25. júla 2023
Číslo: MF/013187/2023-422

Vážený pán výkonný riaditeľ,

v nadväznosti na Vašu žiadosť zo dňa 4. júla 2023 č. LKRRZ/2023-13 týkajúcu sa každoročného hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti Vám v prílohe zasielam odpovede na Vami zaslané otázky.

S pozdravom



Vážený pán
Ing. Viktor Novysedlák
výkonný riaditeľ
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť
Bratislava

Otázky k hodnoteniu plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti

Otázky ohľadom pôsobnosti a zabezpečenia platobnej schopnosti obcí a samospráv:

1. Zabezpečila v roku 2022 štátna správa platobnú schopnosť nejakej obce alebo vyššieho územného celku, alebo zodpovedala za platobnú schopnosť nejakej obce alebo vyššieho územného celku?

V zmysle ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ústavný zákon č. 493/2011 Z. z.“) štát v roku 2022 nezabezpečoval platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku ani neprebral zodpovednosť za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku.

2. Došlo s účinnosťou od januára 2022 k nejakej úprave pôsobnosti, ktorá ustanovuje nové úlohy obciam alebo vyššiemu územnému celku? Ak áno, prosím uveďte aj informáciu, či (a v akej výške) štát dotknutým obciam a mestám na plnenie nových úloh zabezpečil zodpovedajúce finančné prostriedky. Rovnako prosím uveďte aj informáciu o úprave pôsobnosti, ktorá nadobudla účinnosť po 31. decembri 2022.

Ministerstvo financií SR (ďalej len „MF SR“) v nadväznosti na doložky vplyvov na rozpočet verejnej správy neeviduje žiadnu úpravu pôsobnosti, ktorá by ustanovovala nové úlohy pre obce alebo vyššie územné celky od 1. januára 2022 a ani po 31. decembri 2022, na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky v zmysle Článku 71 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Uveďte prosím prehľad návratných finančných výpomocí a iných úverov poskytnutých zo štátnych finančných aktív obciam a vyšším územným celkom, ktoré boli poskytnuté v období medzi 1. januárom 2022 a 31. júlom 2023. V prípade, že došlo k zmenám vo výpomociach poskytnutých pred 1. januárom 2022 (napríklad odpustenie výpomoci, predĺženie splatnosti atď.), uveďte prosím aj tie. Prehľad by mal obsahovať informácie o výške istiny (pôvodnej a aktuálnej v prípade zmeny), splatnosti a harmonogramu splátok, úrokovej sadzby, účelu úveru a spôsobu zabezpečenia úveru v čase jeho poskytnutia.

Medzi 1. januárom 2022 a 31. júlom 2023 neboli poskytnuté žiadne návratné finančné výpomoci subjektom územnej samosprávy.

V roku 2022 bol podpísaný dodatok č. 1 k zmluve o návratnej finančnej výpomoci poskytnutej mestu Bardejov vo výške 800 000 eur v roku 2018 podľa uzn. vlády SR č. 307/2018. Mesto Bardejov splatilo v roku 2021 prvú splátku istiny vo výške 100 000 eur. Dodatkom sa upravil splátkový kalendár tak, že istina v nesplatennej výške 700 000 eur sa rozložila do rovnomerných splátok vo výške 100 000 eur na obdobie rokov 2023 až 2029. Posledná splátka bude uhradená do 30. novembra 2029 oproti pôvodne dohodnutému termínu do 30. novembra 2028.

4. Podľa medializovaných informácií MF SR uvažuje o odpustení návratných finančných výpomocí poskytnutých samosprávam v čase prepuknutia pandémie COVID-19. Došlo už k rozhodnutiu o odpustení? V prípade, že áno, prosím uveďte, akej časti poskytnutých výpomocí sa odpustenie týka a zároveň zdôvodnite tento krok.

O odpustení návratných finančných výpomocí zatiaľ nebolo rozhodnuté.

5. Národná rada SR schválila dňa 28. júna 2023 novelu zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ČPT 1672), ktorej cieľom je podľa predkladateľov to, aby v prípade predĺženia samospráv existovala možnosť ich oddĺženia za predpokladu, ak sa počas nútej správy nepodarí dlhy uspokojiť v celom rozsahu. Vzhľadom na to, že išlo o návrh skupiny a poslancov a MF SR sa v zmysle existujúcich pravidiel vyjadrilo len k doložke vplyvov bez posúdenia obsahovej stránky návrhu, prosím uveďte Váš pohľad na to, či daná úprava povedie k deklarovaným cieľom a či vnímate nejaké riziká schválenej úpravy.

Návrh skupiny poslancov NR SR na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (tlač 1672) bol v zmysle § 70 ods. 2 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a Čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky predmetom medzirezortného pripomienkového konania od 7. júna 2023 do 15. júna 2023 (LP/2023/339). Ministerstvo financií SR vyjadrilo svoje stanovisko k navrhovanej novele v rámci predkladacej správy a odporučilo vláde vysloviť nesúhlas s týmto návrhom.

Návrh, ktorý 28.6.2023 schválila formou pozmeňujúceho návrhu k poslaneckému návrhu zákona NR SR zásadným spôsobom rozšíril a zmenil pôvodný poslanecký návrh, ktorý prešiel prvým čítaním v NR SR, rokovaniami výborov v druhom čítaní a medzirezortným pripomienkovým konaním na základe požiadavky predsedu NR SR o zaujatie stanoviska zo strany vlády SR. Išlo v podstate o nový návrh, ku ktorému sa nemal možnosť vyjadriť žiadny z relevantných subjektov a bol, rovnako ako pôvodný návrh, pripravený bez účasti a koordinácie s Ministerstvom financií SR, ktorému tento zákon kompetenčne a gestorsky patrí.

Podľa nášho názoru je prijatá novela v rozpore s platným kompetenčným zákonom. Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov Ministerstvo financií SR je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť financií, daní a poplatkov, colníctva, hazardných hier, finančnej kontroly, vnútorného auditu a vládneho auditu, ako aj ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť cien a cenovej kontroly s výnimkou cien a cenovej kontroly tovarov ustanovených osobitnými zákonmi. Legislatívna úprava insolvenčného práva nie je v jeho zákonom vymedzenej kompetencii. Príslušným ústredným orgánom na úpravu insolvenčného konania vo vzťahu k subjektom územnej samosprávy je Ministerstvo spravodlivosti SR a právna úprava v tejto oblasti v zmysle zákona č. 575/2001 Z. z. systémovo prislúcha gescii uvedeného rezortu. V tejto veci Ministerstvo spravodlivosti SR zahájilo legislatívny proces a to zverejnením predbežnej informácie č. PI/2023/97zo dňa 12.4.2023, k návrhu zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorého obsahom by malo byť riešenie problematiky insolventnosti územných samospráv.

Podľa schválenej novely má Ministerstvo financií SR rozhodovať o návrhu na konsolidáciu pohľadávok a následne po schválení plánu konsolidácie obecným zastupiteľstvom aj rozhodnutím schvaľovať konsolidačný plán obce. Dokonca vo vzťahu k svojim mestským častiam by po novom tieto kompetencie budú mať aj HM Bratislava a mesto Košice, ktoré aj podľa doterajšej úpravy vykonávajú pôsobnosti MF SR v oblasti nútej správy vo vzťahu k svojim mestským častiam. V tejto súvislosti sme predkladateľov dôrazne upozorňovali, že v právnom poriadku Slovenskej republiky kompetenciu na tieto úkony, ktorými v konečnom dôsledku príde k (čiastočnému) zániku pohľadávky veriteľov, má len nezávislý súd. Rozširovať túto pôsobnosť na orgán štátnej správy, resp. orgány územnej samosprávy, ktoré nie sú v procese konsolidácie nestranné a naopak, so zreteľom dopadu na ich rozpočty sú vo veci priamo zainteresované, považujeme za neakceptovateľné a v rozpore s princípom právnej istoty.

Schválená právna úprava, podľa nášho názoru, môže tiež viesť k žalobám na Slovenskú republiku, keďže neprihliada na vlastnícke práva veriteľov. Podľa prechodných ustanovení k úpravám účinným od 1. augusta 2023 uplynutím 20 rokov od schválenia programu konsolidácie rozpočtového hospodárenia sa

neuhradené časti istiny a príslušenstva pohľadávok veriteľov, na ktoré sa program konsolidácie rozpočtového hospodárenia obce vzťahuje, stanú nevymáhateľnými. Prebiehajúce konania o výkon rozhodnutia a exekučné konania na majetok patriaci obci začaté na vymoženie týchto pohľadávok sa uplynutím lehoty zastavia. Možno oprávnenne predpokladať, že táto úprava môže viesť k žalobám na Slovenskú republiku zo strany veriteľov a následným súdnym sporom.

V súčasnosti hospodári v nútenej správe zavedenej Ministerstvom financií SR iba jedna obec, pričom ukončenie sa predpokladá v priebehu tohto roka a v súčasnosti je na Slovensku iba jedna obec, ktorá hospodári v ozdravnom režime, čo je výsledkom prísnej regulácie hospodárenia územných samospráv v zákone č. 583/2004 Z. z. Predmetná novela sa teda reálne týka iba MČ Bratislava Devín, ktorá hospodári v nútenej správe od roku 2005. Od roku 2014 prevzalo nútenú správu nad touto mestskou časťou Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, ktoré sa do súčasnosti mohlo s uvedeným stavom svojej mestskej časti vysporiadať.

Podľa nášho názoru táto pomerne rozsiahla zmena zákona nemá oporu v aplikačnej praxi, považujeme ju za neopodstatnenú a nekompatibilnú v platným právnym poriadkom SR.

Otázky ohľadom pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti:

6. RRZ vo svojom hodnotení pozitívne vníma pokračujúce zmeny v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025, ktoré by mali viesť k zlepšeniu efektívnosti a transparentnosti rozpočtového procesu, ako napríklad pokračovanie v prístupe rozpočtovania investícií. Pripravuje MF SR (napríklad v Rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026) ďalšie zmeny s cieľom zvýšiť efektívnosť a transparentnosť rozpočtového procesu?

MF SR prognózuje 90% daňových príjmov a zoznam prognózovaných položiek bol rozšírený aj o nedaňové príjmy (príjem z dividend štátnych podnikov, ETS, príjmy NDS a príjmy z hazardu) a o vybrané výdavky (výdavky Sociálnej poisťovne). V poslednej prognóze (jún 2023) boli Výborom schválené zmeny o detailnejšom vykazovaní prijatej legislatívy v nadväznosti na výdavkové limity. Z pohľadu príjmovej strany je teda malý priestor na ďalšie rozširovanie.

Čo sa týka výdavkovej strany, tak MF SR bude pokračovať v nastavovaní systémov ohľadom limitov verejných výdavkov na kapitoly a subjekty verejnej správy (top - down) pri rozpočtovaní a následnom monitoringu hospodárenia subjektov verejnej správy. MF SR bude aktívne spolupracovať s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť pri aktualizácii limitu verejných výdavkov najmä v oblasti dátovej podpory a metodických otázkach napr. pri určení výdavkových titulov ako jednorazových vplyvov pre rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026.

Zároveň pripravovaná Reforma rámca hospodárskeho riadenia EÚ, ktorej účinnosť sa predpokladá od roku 2025, bude predstavovať pre MF SR rozšírenie súčasných pravidiel Paktu stability a rastu o ďalšiu reguláciu v oblasti verejných výdavkov. V kontexte aktuálneho odporúčania MMF (Technical Assistance Report – Implementing public expenditure limits, June 2023), bude potrebné po schválení navrhovaných pravidiel EÚ, ktoré budú nastavené na čisté primárne výdavky, vykonať preskúmanie ich súladu s metodikou LVV a podľa potreby zosúladiť národné pravidlá s európskymi.

Pri riešení metodických otázok MF SR spolupracuje v rámci pracovnej skupiny (zastúpenej expertmi MF SR, ŠÚ SR, NBS, RRZ) a konečné rozhodnutia štatistických autorít implementuje do návrhu rozpočtu verejnej správy, resp. mesačného monitoringu, čím zabezpečuje vysokú mieru porovnateľnosti rozpočtu verejnej správy s vykazovanými údajmi za skutočnosť v metodike ESA 2010.

7. RRZ vo svojich hodnoteniach poukazuje na potrebu stanoviť jasné podmienky pre poskytovanie návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív samosprávam, uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov. Pripravuje MF SR zmeny v týchto oblastiach?

Pravidlá a podmienky poskytovania návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív sú upravené v § 13 ods. 9 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“), ktoré boli do zákona č. 523/2004 Z. z. doplnené na základe novely schválenej zákonom č. 360/2020 Z. z. s účinnosťou od 1.1.2021. Tieto pravidlá sú jednotné a platia nielen pre obce a vyššie územné celky, ale pre všetky právnické osoby. Podľa týchto pravidiel návratnú finančnú výpomoc zo štátnych finančných aktív možno poskytnúť obciam, vyšším územným celkom a iným právnickým osobám, a to len po predchádzajúcom súhlase vlády Slovenskej republiky, na určený účel schválený vládou. Návratná finančná výpomoc sa poskytuje na základe zmluvy o poskytnutí návratnej finančnej výpomoci, ktorá musí mať písomnú formu. Pri poskytovaní návratnej finančnej výpomoci obciam a vyšším územným celkom navyše platí, že táto výpomoc nemôže byť poskytnutá za účelom zabezpečenia ich platobnej schopnosti. Predchádzajúci súhlas vlády Slovenskej republiky na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci sa nevyžaduje, ak sa návratná finančná výpomoc poskytuje na účely, na ktoré vláda prevzala úver. Pri poskytovaní návratnej finančnej výpomoci zo štátnych finančných aktív na základe osobitných predpisov a pri poskytovaní návratnej finančnej výpomoci príspevkovej organizácii, ktorá je zdravotníckym zariadením, sa postupuje v súlade s platnou právnou úpravou ustanovenou v osobitných predpisoch. Aktuálne ministerstvo financií nepripravuje zmeny v oblasti pravidiel a podmienok poskytovania návratných finančných výpomocí.

8. RRZ v minuloročnej správe poukázala na potrebu prepojenia zmien čistého bohatstva s vývojom salda a dlhu verejnej správy a zlepšenia vypovedacej hodnoty čistého bohatstva prostredníctvom ocenenia jeho nevyčíslených zložiek. V liste z 5. augusta 2022 (k príprave minuloročnej správy RRZ) ste nás informovali, že MF SR pracovalo na vnútornej konsolidácii zdrojov údajov s cieľom získavania štandardizovaných údajov pod kontrolou MF SR. K akým zmenám došlo v tejto oblasti? Pripravuje MF SR iné zmeny v tejto oblasti?

Ako sme Vás v minulej odpovedi informovali, MF SR konsoliduje zdroje údajov, ktoré sú základom finančnej štatistiky verejnej správy. Od 1.1.2023 prevzalo MF SR kompetencie od Štátnej pokladnice reálne prijímať súbory FIN výkazov od časti subjektov VS do systému CKS, čo si vyžaduje technické, rozpočtové aj ľudské kapacity. Prepojenie údajov vypočítaných v metodike ESA (saldo a dlh) na zmenu čistého bohatstva si vyžaduje väčšiu časovú prípravu, najmä po technickej a metodickej stránke. V prípade ocenenia nových položiek čistého bohatstva, účtovne nevykázaných v súvahe štátu, nedošlo zatiaľ v tejto oblasti k výraznejšiemu posunu.

9. Dňa 5. mája 2023 skončila 24 mesačná výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Prekročenie tretieho sankčného pásma ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti vyžadovalo, aby MF SR zaviazalo 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2023. Podľa zverejneného rozpočtového opatrenia č. 170/2023 v kapitole Všeobecnej pokladničnej správy sa zrealizovalo viazanie v objeme necelých 779 mil. eur. Na základe čl. 12 ods. 5 písm. a sa pre účely viazania z celkových výdavkov štátneho rozpočtu očistia mimo iných aj prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov SR a EÚ. Na základe rokovania medzi MF SR a RRZ z dňa 10. mája 2023 došlo k záveru, že pre účely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti považujú za prostriedky Európskej únie a prostriedky na štátneho rozpočtu na úhradu DPH v súvislosti s mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti za prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie

spoločných programov SR a EÚ. Prihliadnuc na tieto skutočnosti by som Vás chcel požiadať o informáciu, či už došlo k zmene objemu zaviazaných výdavkov štátneho rozpočtu. Ak áno, indikujte prosím na akej položke došlo k tejto zmene, prípadne nám prosím zašlite odkaz na príslušné rozpočtové opatrenie, ak už medzitým došlo k jeho zverejneniu.

Podľa čl. 12 ods. 5 písmena a) Ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti sa dňa 05.mája 2023 viazalo rozpočtovým opatrením č. 170/2023 v kapitole Všeobecná správa v sume 779 mil. eur. Na základe rokovania medzi MF SR a RRZ z 10. mája 2023 došlo k záveru, že pre účely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti považujú za prostriedky Európskej únie a prostriedky štátneho rozpočtu na úhradu DPH v súvislosti s mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti za prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov SR a EÚ. Na základe týchto záverov sa 1. júna 2023 rozpočtovým opatrením č. 175/2023 podľa § 17 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov povolilo prekročenie limitu výdavkov v kapitole Všeobecná pokladničná správa v sume 70,3 mil. eur, na položke 641 (podpoložka 641006) v objeme 41,5 mil. eur a na položke 719 (podpoložka 719200) v objeme 28,8 mil. eur.

Odkaz: https://www.rozpocet.sk/web/ro/2023_48_175.pdf

10. Dňa 5. mája 2023 skončila 24 mesačná výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Prekročenie tretieho sankčného pásma ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti vyžadovalo, aby sa neposkytovali prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády. Prosím uveďte, aké bolo čerpanie týchto prostriedkov ku dňu skončenia 24 mesačnej výnimky. Došlo v prípade týchto rezerv k viazaniu nepoužitých prostriedkov (prosím uveďte odkaz na príslušné rozpočtové opatrenia)?

Čerpanie na výdavkovom titule „Rezerva predsedu vlády“ k 5. máju 2023 bolo v objeme 1 705 tis. eur. Nevyčerpané prostriedky na uvedenom výdavkovom titule predstavujú 287 tis. eur. Nepoužitý prostriedky neboli viazané.

Čerpanie na výdavkovom titule „Rezerva vlády“ k 5. máju 2023 bolo v objeme 4 120 tis. eur. Nevyčerpané prostriedky na uvedenom výdavkovom titule predstavujú 880 tis. eur. Nepoužitý prostriedky neboli viazané.