

Stanovisko Amicus Curiae

Stanovisko ku konaniu vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 7/2024 o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy o súlade zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

Bratislava, 29. júl 2024
Číslo: LRRZ/2024 - 13

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

skupina 31 poslancov NR SR sa obrátila dňa 29. februára 2024 na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 (ďalej len „podanie“). V rámci referenčných predpisov skupina poslancov uviedla aj čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Na zasadnutí pléna Ústavného súdu SR dňa 24. apríla 2024 bol návrh skupiny poslancov prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (Rada, RRZ) ako nezávislý odborný orgán, ktorého mandát vyplýva priamo z čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky¹ považuje za dôležité, aby v rámci konania o súlade právnych predpisov v časti týkajúcej sa napadnutých ustanovení podľa čl. 55a Ústavy SR boli zohľadnené relevantné a aktuálne informácie, a to aj nad rámec úvodného stanoviska RRZ k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, na ktoré sa navrhovatelia odvolávali v podaní (Príloha č. 1).

Úvodné stanovisko Rady zo 14. decembra 2023 vzniklo bezprostredne po zverejnení návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 (schválený vládou 12.12.2023) so zámerom, aby jeho obsah odznel na rokovaní Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet. Z časových dôvodov, kedy objektívne nebolo možné sa oboznámiť s detailným obsahom návrhu rozpočtu verejnej správy, tak ešte nezahŕňalo všetky informácie – detailnú analýzu rozpočtu zverejnila

¹ Úlohu RRZ vo vzťahu k čl. 55a Ústavy SR detailne popísal Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí (PL. ÚS 13/2022, ods. 161): „*Pokiaľ ide o postavenie ústavného súdu vo vzťahu k čl. 55a ústavy, ktorého ochrana je jeho úlohou (čl. 124 ústavy), ústavný súd v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov (porov. PL. ÚS 13/2012 o súlade právnej úpravy plátov zdravotných sestier). Táto úloha prislúcha o. i. aj Rade pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá bola ústavou a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti práve na tento účel zriadená. Ak má byť táto jej úloha nielen formálna, ale aj prakticky naplniteľná, je potrebné, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mohla zo svojej nezávislej a odbornej pozície do diskusie o otázkach s reálnym dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia aspoň v minimálnej miere zasiahnuť.*“

Rada v januári 2024² (jej hlavné závery sú súčasťou Prílohy č. 2). Rada však už v úvodnom stanovisku komunikovala, že sa na návrh rozpočtu bude pozerat' najmä cez kritériá limitu verejných výdavkov a dopadu na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Hoci Rada v tomto stanovisku neskúmala tieto aspekty detailne, považuje za rovnako dôležitú aj ochranu verejných financií pred zanedbávaním transparentnosti, no hlavne odborného kritéria efektívnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej moci o nakladaní s verejnými prostriedkami a potreby vytvorenia priestoru pre poctivú a vyčerpávajúcu diskusiu, ktorá prijatiu rozhodnutí predchádza a primerane zohľadňujúcu stanoviská dotknutých subjektov alebo ich záujmových reprezentantov (nález PL. ÚS 13/2022, 160. bod)³.

Keďže schválený rozpočet verejnej správy zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií a je v nesúlade s limitom verejných výdavkov, považuje Rada za potrebné detailne priblížiť funkciu limitu verejných výdavkov v kontexte národného rámca fiškálnych pravidiel Slovenskej republiky a zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky. Rovnako chce Rada poukázať na proces, ktorý sprevádzal schvaľovaniu nových limitov verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 po uskutočnení parlamentných volieb a ktorý predchádzal ich neschváleniu v parlamente. Rada poskytuje stanovisko aj k prípadnému fungovaniu verejných financií v rozpočtovom provizóriu, ktoré bolo v danom čase alternatívnym scenárom v prípade neschválenia rozpočtu.

V neposlednom rade si je Rada vedomá, že dňa 9. mája 2024 Národná rada SR schválila zákon č. 118/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a ktorým s účinnosťou od 1. augusta 2024 došlo k vypusteniu limitu verejných výdavkov v podobe platnej v čase schvaľovania rozpočtu a ich nahradením novou, zásadne odlišnou, úpravou⁴. Podľa názoru Rady, zmena zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy by nemala mať vplyv na prebiehajúce konanie o súlade právnych predpisov z dvoch dôvodov: 1/ dôsledky schváleného zákona o štátnom rozpočte a rozpočtu verejnej správy na zhoršenie dlhodobej udržateľnosti sa nemenia; 2/ v prípade napadnutého zákona o štátnom rozpočte je argumentácia RRZ založená aj na procesných

² RRZ, [Hodnotenie rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026](#), január 2024

³ V tomto kontexte Rada nehodnotí, či z jej pohľadu došlo alebo nedošlo k porušeniu zásad, ale pre úplnosť dáva do pozornosti okrem bodov 7 až 17 podania skupiny poslancov aj Záznam z mimoriadneho plenárneho zasadnutia Hospodárskej a sociálnej rady Slovenskej republiky konaného dňa 11.12.2023, ako aj 327. a 328. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 3/2024 z 3. júla 2024.

⁴ Podľa schválenej novelizácie zákona by sa rámec dlhodobej udržateľnosti riadil iba pravidlami EÚ, čo je možné vnímať ako oslabenie doterajšieho rámca pravidiel pre zlepšenie udržateľnosti verejných financií, keďže univerzálne pravidlá sú navrhnuté pre širokú skupinu krajín a nemusia tak odrážať slovenské špecifiká. Z uvedeného dôvodu má RRZ obavu, že zrušenie národného pravidla výdavkových limitov a jeho nahradenie európskymi pravidlami, ktoré nie sú prepojené s ochranou dlhodobej udržateľnosti ukotvenou v Ústave SR, môže odporovať článku 55a Ústavy SR a ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti. Celé stanovisko RRZ k vládnemu návrhu zákona je uvedené v Prílohe 3.

vadách (nebol dodržaný proces podľa čl. 7 ods. 3 ústavného zákona, ktorý bol vykonávaný zákonom č. 523/2004 Z. z.), a preto neskoršia úprava zákona č. 523/2004 Z. z. na tento argument nemá vplyv.

Národný rámec pravidiel

Ochrana dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky definovaná v čl. 55a Ústavy SR je postavená na štyroch hlavných pilieroch národného rámca pravidiel, ktoré definuje ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon“). Týmito piliermi sú limit dlhu verejnej správy, limit verejných výdavkov⁵, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu. Z ústavného zákona zároveň vyplýva niekoľko zásad interpretácie a aplikácie celého jeho obsahu, ktorých realizácia slúži ako prostriedok na dosiahnutie cieľa ústavného zákona, ktorým je dlhodobá udržateľnosť hospodárenia štátu a dlhodobá konkurencieschopnosť štátu. Možno ich zhrnúť ako zásada transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a zásada solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami (Príloha č. 4).

Fungovanie limitu dlhu verejnej správy, ktorým sa uplatňujú odstupňované sankcie v závislosti od prekročenia určitej výšky dlhu, bolo zamýšľané ako súbežné pravidlo s ostatnými piliermi, avšak predovšetkým s limitom verejných výdavkov. Limit dlhu sám o sebe nepostačuje na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti a slúži skôr ako záchranná brzda v prípade dlhodobo nepriaznivého vývoja verejných financií. Cieľom pre vládu by však malo byť vyhýbať sa sankčným pásmam. K tomu im mal pomáhať operatívny nástroj riadenia rozpočtu a viacročného rozpočtovania - limit verejných výdavkov (bližšie vysvetlenie fungovania limitu verejných výdavkov Rada popisuje v Prílohe č. 5).

Existenciu limitu verejných výdavkov, ako najvhodnejšieho nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti⁶, upravuje čl. 7 ods. 3 ústavného zákona ústavným príkazom, že postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon. K tomuto došlo až s účinnosťou od 1. apríla 2022 novelizáciou zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, v ktorom postup

⁵ Limit dlhu, limit verejných výdavkov a osobitné ustanovenia pre samosprávu tvoria spolu pravidlá rozpočtovej zodpovednosti.

⁶ Dôvodová správa k ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti: „Zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel...“.

výpočtu limitu verejných výdavkov určuje § 30aa⁷. **Znamená to, že takmer 11 rokov pretrvával stav, ktorý nebol v súlade so znením ústavného zákona.**

Podľa Rady aktuálny nepriaznivý stav verejných financií (popísaný v ďalšej časti dokumentu) je z veľkej časti dôsledkom chýbajúcej implementácie limitu verejných výdavkov, ako **hlavného nástroja na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti**. Z pohľadu zdravia verejných financií je totiž dôležité, aby verejné financie mali vytvorený dostatočný fiškálny priestor (nizky dlh) na absorbovanie domácich alebo externých šokov a prípadnú potrebu financovať dodatočné výdavky, na tlmenie dopadov týchto kríz. Príkladom sú v posledných rokoch výdavky spojené napríklad s bezpečnostnou, energetickou alebo pandemickou krízou, ktoré zásadným spôsobom ovplyvnili hospodárenie Slovenska. Nedostatočná pripravenosť verejných financií spôsobila aj to, že pomoc mohla byť oneskorená alebo finančne limitovaná. Zároveň vysoká úroveň dlhu limituje priestor pre verejné financie pre prípadné ďalšie šoky, čím sa významne zvýšilo riziko pre stabilitu financovania dlhu a udržanie doterajšieho sociálneho štandardu a životnej úrovne občanov Slovenska.

Je dôležité poukázať aj na skutočnosť, že pravidlo limitu dlhu nebolo dostatočne efektívne, a to najmä z dôvodu častej výmeny vlád, čím dochádzalo častejšie, než by sa bežne predpokladalo, k poskytnutiu výnimky zo sankcií troch najvyšších pásiem na obdobie 24 mesiacov od vyslovenia dôvery vláde. Napriek tomu, že prvé dve sankcie limitu dlhu vyžadujú vykonávanie krokov na znižovanie dlhu, jednotlivé vlády k tomu pristupovali len splnením formálnych náležitostí (predkladaním dokumentov) bez reálneho vplyvu na znižovanie dlhu. Objektívne treba povedať, že pod veľkou časťou zhoršenia sa podpísali aj návrhy zákonov alebo pozmeňujúcich návrhov presadených iniciatívnou činnosťou poslancov Národnej rady SR, ktoré priamo zhoršovali dlhodobú udržateľnosť.

Primárna snaha vlády a národnej rady by mala smerovať k docieleniu stavu, v ktorom je hospodárenie verejnej správy rozpočtovo zodpovedné, ako vyplýva z čl. 55a Ústavy, a to prostredníctvom dodržiavania limitu verejných výdavkov. Fungovanie verejných financií v rámci stanoveného limitu by zároveň znížilo potrebu jednotlivého posudzovania parciálnych opatrení s negatívnymi vplyvmi na dlhodobú udržateľnosť verejných financií zo strany RRZ alebo aj Ústavného súdu SR (napr. zavedenie 13. dôchodkov, opatrenia v rodinnej politike, strop na dôchodkový vek, a pod.), keďže povinnosť dodržania jasného výdavkového pravidla by nastavila jednoznačné mantinely, v ktorých by sa vláda a parlament museli pohybovať. Opatrenia s negatívnymi vplyvmi by sa pri dodržaní stanoveného limitu museli skôr alebo neskôr kompenzovať konsolidačnými opatreniami.

⁷ Dôvodová správa k zákonu č. 101/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Schválenie limitu verejných výdavkov a jeho dodržiavanie tak v duchu rozdelenia úloh verejnej moci poskytuje vláde a parlamentu voľnú úvahu o tom, aké opatrenia prijíma, pokiaľ sa dodržia pravidlá zodpovedného hospodárenia. **Inak povedané, ak existuje a dodržiava sa záväzne stanovený limit (strop) všetkých verejných výdavkov vychádzajúci z čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 7 ods. 3 ústavného zákona, nie je nutné individuálne posudzovať každé jednotlivé prijímané opatrenie z pohľadu jeho dopadov na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu a zároveň takýto mechanizmus zabezpečuje postupné zlepšovanie udržateľnosti verejných financií (ak sú verejné financie v „zlom“ stave) alebo jej udržiavanie (ak sú verejné financie v „dobrom“ stave).**

Box 1: Vysvetlenie pojmov a vzájomných vzťahov: rozpočet verejnej správy, štátny rozpočet a limit verejných výdavkov

Rozpočet verejnej správy je strednodobým ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne najmenej na tri rozpočtové roky. Rozpočet verejnej správy tvoria:

- a) štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok a
- b) súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy vrátane príjmov a výdavkov súvisiacich s vykonávaním verejného zdravotného poistenia v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu na príslušný rozpočtový rok (napr. obce, VÚC, Sociálna poisťovňa, verejné zdravotné poistenie, a pod.).

Subjektmi verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu (ESA2010), a to v ústrednej správe, v územnej samospráve, vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia (tzv. subsektory).

Limitom verejných výdavkov (v znení do 1. augusta 2024) sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu po zohľadnení úprav špecifikovaných v zákone. Limit verejných výdavkov schvaľuje Národná rada SR a súčasne s návrhom zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok schvaľuje národná rada limity verejných výdavkov subjektov verejnej správy a ďalších súčastí rozpočtu verejnej správy rozpočtovaných v rozpočte verejnej správy.

Štátny rozpočet je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok schvaľuje národná rada zákonom o štátnom rozpočte, a to len na hotovostnom princípe (nie ESA2010).

Z vyššie uvedených definícií vyplýva, že štátny rozpočet je len jednou časťou rozpočtu verejnej správy, a je schvaľovaný len na hotovostnom princípe. Z tohto dôvodu pri hodnotení dopadov opatrení vlády Rada posudzuje vplyv vždy na všetky subjekty verejnej správy, vrátane štátneho rozpočtu, a to v metodike ESA2010. Takáto definícia hodnotenia dlhobovej udržateľnosti hospodárenia je vymedzená aj v čl. 2 písm. a) ústavného zákona. Rada nevypracováva stanovisko k hospodáreniu štátneho rozpočtu samostatne (k zákonu o štátnom rozpočte), nakoľko len zo samotného štátneho rozpočtu nie je možné získať úplné informácie o dôsledkoch hospodárskej politiky, čo by viedlo k nesprávnym záverom (napr. zníženie transferov obciam by viedlo k nižšiemu deficitu v štátnom rozpočte, ale k vyšším deficitom u obcí). Limit verejných výdavkov je aj preto definovaný na celú verejnú správu (s definovanými výnimkami) a nezahŕňa len štátny rozpočet.

Vzhľadom na úlohu štátneho rozpočtu v rozpočte verejnej správy a nastavenie legislatívneho procesu schvaľovania rozpočtu je však zákon o štátnom rozpočte dokument, ktorého podoba je rozhodujúca pre výslednú podobu rozpočtu verejnej správy, preto sa v súčasnosti celá diskusia o dopadoch hospodárskej politiky koncentruje okolo diskusie k tomuto zákonu⁸.

Stav verejných financií

Verejné financie Slovenskej republiky sa aktuálne nachádzajú v nepriaznivom stave, ktorý charakterizuje jeden z najvyšších deficitov v EÚ. Dlh sa už v najbližších rokoch zvýši nad 60 % HDP ak nedôjde k ozdravovaniu verejných financií a bude ďalej akcelerovať na neudržateľné úrovne už o jednu dekádu. To by v praxi mohlo napríklad viesť až do stavu, kedy už nebudú môcť byť v štátnom rozpočte (resp. relevantných subjektoch verejnej správy) zabezpečené dostatočné prostriedky na financovanie starobných dôchodkov, sociálnych dávok, zdravotníctva, školstva, čím sa ohrozí udržanie súčasného sociálneho štandardu. Zlý stav verejných financií sa prejaví aj v nižšom ekonomickom raste a v zaostávaní životnej úrovne v porovnaní s porovnateľnými európskymi krajinami (Česko, Poľsko). **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa preto nachádza v pásme vysokého rizika**, čo je záver, ktorý Rada komunikovala v Mimoriadnej správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií⁹, ktorej základný scenár slúžil práve pre výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027.

Účelom tejto správy bolo verné zohľadnenie zdedeného legislatívneho stavu, v akom súčasná vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v septembri 2023, preberala verejné financie (t.j. ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde, dňa 21. novembra 2023).

Schválený rozpočet verejnej správy, ktorý je predmetom konania, však nereaguje na zlý stav verejných financií, ktoré vláda objektívne prevzala v komplikovanom stave po dvoch krízach a prijatých opatreniach zvyšujúcich výdavky pred voľbami. Absencia súladu rozpočtu s limitom verejných výdavkov, ktorá je taktiež napádaná navrhovateľmi, znamená, že rozpočet na rok 2024 nezlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií o zákonom požadovaných 0,5 % HDP. Práve naopak,

⁸ RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného (a iba) 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 metódikou ESA2010. (RRZ, [Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2022](#); august 2023),

⁹ RRZ, [Mimoriadna správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#), december 2023. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti vtedy dosahoval hodnotu 7,3 % HDP, čo znamená vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií (vysoké riziko charakterizuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosahujúci úroveň viac ako 5 % HDP). Ukazovateľ indikuje, o akú hodnotu by vláda v súčasnosti musela konsolidovať verejné financie, aby hrubý dlh verejnej správy v 50-ročnom horizonte nepresahoval hodnotu 50 % HDP. Výpočet ukazovateľa vychádzal z metodiky dohodnutej s MF SR a odlišuje sa od výpočtu, ktorý RRZ prezentuje vo svojich správach o dlhodobej udržateľnosti každoročne v apríli.

dochádza k jej zhoršovaniu¹⁰. **V prípade realizácie rozpočtu verejnej správy v roku 2024 v súlade so schváleným zákonom o štátnom rozpočte a rozpočtom verejnej správy by došlo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti až o 0,8 % HDP¹¹ a k prekročeniu limitu verejných výdavkov o 1,7 mld. eur v roku 2024¹².** Rozpočet prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti voči roku 2023 aj podľa prepočtov ministerstva financií uvedených v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2024¹³. Pritom rozpočet zhoršujúci dlhodobú udržateľnosť v situácii, keď už je ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v pozícii vysokého rizika (čl. 7 ods. 2 Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z.z.) sa nejaví byť v súlade s požiadavkou ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (čl. 55a Ústavy)¹⁴.

Toto vyústilo do situácie, kedy sa Slovensku postupne zvýšili rizikové prírážky. Slovensko tak už v súčasnosti patrí ku krajinám, ktoré si požičiavajú peniaze na trhoch s jednou z najvyšších rizikových prírážok v celej eurozóne s negatívnymi dopadmi na úroveň úrokových nákladov¹⁵. Potvrďuje sa tak

¹⁰ Príloha č. 2

¹¹ Schválený rozpočet verejnej správy po zohľadnení všetkých legislatívnych zmien, ktoré ovplyvňujú príjmy alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií, prijatých v NR SR v decembri 2023, prekračuje korektné aktualizované výdavkové limity o 1,7 mld. Eur, čo je 1,3% HDP. V tom je už započítané zákonom vyžadované medziročné zlepšovanie udržateľnosti o 0,5% HDP ročne (dodržanie limitu výdavkov by zlepšovalo udržateľnosť o 0,5% HDP), a preto zhoršenie udržateľnosti dosahuje 0,8% HDP (1,3% - 0,5% = 0,8% HDP).

¹² Za predpokladu korektného zbehnutia procesu schválenia limitov verejných výdavkov. Za korektný proces vnímame nie len schválenie nového limitu verejných výdavkov po parlamentných voľbách, ale aj jeho aktualizáciu, v ktorej by sa premietli vplyvy legislatívnych opatrení schválených po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde (Príloha č. 9).

¹³ Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2024, schválený vládou 12. decembra 2023 - UV-49341/2023 (str. 15): „V scenári rozpočtu by zostala dlhodobá udržateľnosť do roku 2026 približne nezmenená.“ Keď však abstrahujeme od vplyvu zvýšenia sadzby odvodu do II. piliera dôchodkového systému (tak ako to prikazuje dohodnutá metodika pre výpočet limitu verejných výdavkov), ostatné opatrenia zahrnuté v rozpočte zhoršujú udržateľnosť celkovo o 0,4 % HDP (indikátor Európskej komisie používaný ministerstvom financií - S2). Navyše, ak by sme zahrnuli aj vplyvy schválených pozmeňujúcich návrhov v NR SR (obmedzenie zvýšenia zdravotných odvodov iba do roku 2027 a miernejšie zvyšovanie spotrebných daní z tabaku, bez časového obmedzenia nových výdavkov resp. ich nezníženia, ako aj skutočnosť, že zvýšený bankový odvod platí tiež len dočasne do roku 2027, zhoršenie dlhodobej udržateľnosti je ešte výraznejšie a blíži sa tak aktuálnemu odhadu RRZ.

¹⁴ Ak by aj RRZ zohľadnila svoj odhad toho, ako sa s najväčšou pravdepodobnosťou bude plnenie rozpočtu verejnej správy vyvíjať v rokoch 2024-2026 (t.j. zohľadňujúc platný legislatívny stav, ale RRZ napr. predpokladá čiastočné nerealizovanie výdavkov, ktoré schválený rozpočet umožňuje), rozpočet by zhoršil dlhodobú udržateľnosť o 0,2 % HDP, a to aj napriek tomu, že by bolo potrebné zlepšovať udržateľnosť 1,5% HDP ročne (0,5% HDP ročne v rokoch 2024-2026). Trvalé opatrenia podľa odhadu RRZ prispievajú v rokoch 2023 až 2027 k zhoršeniu deficitu kumulatívne o 0,3 % HDP, a to hlavne kvôli opatreniam trvale zvyšujúcim výdavky. Ide najmä o zavedenie 13. dôchodkov, zvýšenie výdavkov na zdravotnú starostlivosť, zvýšenie výdavkov súvisiacich so zriadením nového ministerstva, ako aj predpokladané čerpanie časti legislatívnej rezervy určenej na nové vládne politiky. Tie by mali byť čiastočne kompenzované opatreniami na strane príjmov (zvýšením sadzieb spotrebných daní, zavedením daňových licencií, trvalou časťou znovuzavedeného bankového odvodu), ako aj predpokladom RRZ o znížení investícií samospráv v dôsledku ich aktuálnej nepriaznivej finančnej situácie (s vplyvom 0,2 % HDP). Preto samotná vláda prispieva rozpočtom k trvalému zhoršeniu udržateľnosti o 0,5 % HDP.

¹⁵ Podľa odhadu RRZ by za obdobie rokov 2024 do roku 2027, aj za predpokladu postupnej konsolidácie verejných financií, by aktuálne vyššie rizikové prírážky znamenali kumulatívne dodatočné výdavky rozpočtu na úrokové náklady na úrovni 500 až 600 mil. eur.

negatívny trend vývoja verejných financií, naďalej umocňovaný neuplatňovaním vlastných národných fiškálnych pravidiel.

Limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dňa 15. decembra 2023 zverejnila a doručila do NR SR limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 v súlade s ustanoveniami § 30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Urobila tak výrazne skôr, ako jej určovala 60-dňová lehota v zákone a to z dôvodu, aby sa mohol zosúladiť rozpočet verejnej správy s výdavkovými limitmi. Rozpočet sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík, čo vyplýva z § 4 ods. 2 zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Pre Národnú radu SR, ako orgán viazaný platným zákonom, platí podľa § 4 ods. 3 a § 30aa ods. 8 rovnakého zákona povinnosť limity schváliť. Limity na roky 2024 až 2027 by boli po schválení Národnou radou nahradili dovtedy platné limity z februára 2023. V tejto súvislosti Rada poskytla aj informáciu o tom, aké by boli približné sumy limitu verejných výdavkov po jeho aktualizácii, v ktorej by sa premietli vplyvy legislatívnych opatrení schválených po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde¹⁶. Rada zároveň prejavila záujem túto aktualizáciu vypočítať a predložiť do NR SR bezodkladne po doručení požiadavky vlády o aktualizáciu limitu¹⁷. V tejto súvislosti Rada predpokladá, že bod č. 89 podania referoval na limity verejných výdavkov predložené do NR SR, nakoľko aktualizácia môže prebehnúť až po schválení limitov v NR SR.

Podľa názoru Rady Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) nevyvinulo dostatočné úsilie na to, aby mohli byť požiadavky nových limitov, počítaných po voľbách v súlade s § 30aa ods. 2 a 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zahrnuté do rozpočtu verejnej správy. Berúc do úvahy deklarovaný zámer MF SR pripraviť a schváliť rozpočet verejnej správy do konca roku 2023 zaslal predseda Rady ministrom financií dňa 8. novembra 2023 list¹⁸, v ktorom Rada ponúkla MF SR maximálnu súčinnosť pri procese výpočtu limitu verejných výdavkov a ich zapracovaní do návrhu rozpočtu verejnej správy. Navrhla v ňom stretnutie, na ktorom by sa mohol prediskutovať harmonogram jednotlivých krokov, vzájomné poskytovanie údajov, súčinnosti a iné procesné otázky tak, aby sa proces prípravy limitov a rozpočtu napriek objektívnemu časovému stresu zvládol.

¹⁶ Príloha č. 9.

¹⁷ Nakoľko prvý limit musí vychádzať z legislatívneho stavu ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde, všetky legislatívne opatrenia sa doň môžu premietnuť až po jeho aktualizácii. O túto musí v zmysle § 30aa ods. 9 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy požiadať vláda. Aktualizovaný limit schvaľujú Výbory NR SR pre financie a rozpočet a pre hospodárske záležitosti uznesením.

¹⁸ [List RRZ](#) zo dňa 8. novembra 2023

Ministerstvo financií však opakovane termín stretnutia odkladalo a k stretnutiu na úrovni štátneho tajomníka ministerstva financií došlo až o mesiac neskôr, 8. decembra 2023, t.j. tesne pred predložením návrhu rozpočtu na zasadnutie Hospodárskej a sociálnej rady. Samotné stretnutie však už v súvislosti s prebiehajúcim procesom schvaľovania rozpočtu verejnej správy nevedlo k žiadnemu zohľadneniu zákonnej požiadavky jeho súladu s limitom verejných výdavkov zo strany MF SR. Súčinnosť ministerstva financií je pritom pre proces výpočtu limitov vzhľadom na potrebu ich implementácie do rozpočtu kľúčová. K výmene informácií medzi MF SR a RRZ došlo iba na technickej úrovni v zmysle platnej metodiky výpočtu limitov, pričom o výpočte limitu pred jeho predložením do NR SR bolo MF SR informované.

Celá situácia vyvrcholila dňa 27. februára 2024, kedy Národná rada neschválila uznesenie s limitom verejných výdavkov na roky 2024 až 2027. Stalo sa tak bez akýchkoľvek konkrétnych pripomienok alebo námietok voči postupu RRZ pri výpočte limitov zo strany NR SR alebo Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorý o predložennom limite verejných výdavkov rokoval. Rada má k dispozícii iba stanovisko MF SR, ktoré podpredseda výboru prečítal na zasadnutí Výboru pre financie a rozpočet dňa 25. januára 2024. Sú v ňom obsiahnuté viaceré nekorektné výhrady, ktoré Rada už v čase výmeny technických informácií s MF SR vysvetľovala a na ktoré následne Rada aj verejne reagovala (Príloha 6). V prípade, že by boli vznesené vecné námietky k výpočtu, Rada by sa nimi samozrejme bola zaoberala. Vzhľadom na to, že v NR SR nedošlo k schváleniu nových limitov verejných výdavkov po voľbách do Národnej rady SR, v čase schvaľovania rozpočtu boli podľa názoru Rady nevyhnutne stále v platnosti limity schválené NR SR z februára 2023 (Príloha 7).

Schválený rozpočet verejnej správy teda nezohľadnil v tom čase platné limity verejných výdavkov a zo strany vlády a Ministerstva financií absentovali kroky, ktoré by v dostatočnej miere preukázali snahu o efektívnu implementáciu limitov, čím došlo podľa názoru Rady k porušeniu zákona a znemožneniu naplnenia ustanovení čl. 55a Ústavy. **Neschválením limitu verejných výdavkov podľa legislatívneho stavu do 1. augusta 2024 sa navyše predĺžil stav, v ktorom nedošlo k efektívnej implementácii takých limitov verejných výdavkov do rozpočtového procesu, ktoré by viedli k zlepšovaniu dlhodobej udržateľnosti.** V roku 2023, t.j. v prvom roku uplatňovania limitu, nemusel byť rozpočet zosúladený s platným limitom vzhľadom na zákonom stanovenú výnimku vyplývajúcu z § 30aa ods. 22 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy¹⁹. Práve absencia

¹⁹ Vzhľadom na to, že pre rok 2023 bola v platnosti všeobecná úniková doložka, vláda nebola povinná zosúladiť rozpočet verejnej správy s limitom verejných výdavkov za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť. Táto podmienka však vo výsledku splnená nebola. Skutočný vývoj v roku 2023 prispel k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti približne o 0,6 % HDP (784 mil. eur), zákon však konkrétne konzekvencie pre takýto stav neurčuje.

uplatňovania limitu verejných výdavkov v období pred pandémiou výrazne prispela k vysokej súčasnej úrovni dlhu²⁰ a k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií²¹.

Box 2: Limit na rok 2024 po novelizácii zákona č. 523/2004 a vplyv na dlhodobú udržateľnosť

Novelou zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa s účinnosťou od 31.5.2024 zaviedol numerický limit na rok 2024 vo výške 57 717 010 807 eur. Táto suma vychádza z odporúčania Rady EÚ (t.j. medziročný nárast čistých primárnych výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov v roku 2024 najviac o 5,7 % oproti roku 2023)²².

V hodnotení programu stability²³ Rada vyčíslila, aký by bol rozdiel vo vývoji salda a dlhu pri splnení výdavkových limitov na základe nového európskeho pravidla a pri pravidle vyplývajúcom zo zrušených pôvodných limitov. Z uvedenej kvantifikácie vyplýva, že pri takto stanovených limitoch výdavkov by deficit na konci roku 2024 dosiahol 6,1 % HDP a dlh 59,5 % HDP, zatiaľ čo pri splnení pôvodných limitov by deficit dosiahol úroveň 5,7 % HDP a dlh úroveň 59,1 % HDP.

Oproti zrušenému pôvodnému pravidlu tak súčasné nastavenie limitu na rok 2024 nevyžaduje zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti v roku 2024, čo len vytvára riziká opätovného odsúvania potrebnej konsolidácie do ďalších rokov.

Rozpočtové provizórium

Rada si uvedomuje, že zákon o štátnom rozpočte na rok 2024 a rozpočet verejnej správy sa pripravovali v neskoršom období ako zvyčajne, a to z dôvodu termínu predčasných parlamentných volieb. Táto situácia objektívne sťažovala jeho prijatie pred koncom kalendárneho roka, čo z pohľadu vládnych predstaviteľov spôsobovalo časový stres. Rada nespochybňuje legitímnu snahu vlády pripraviť a schváliť rozpočet tak, aby vstúpil do platnosti štandardne na začiatku nového kalendárneho roka. Na druhej strane, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy pamätá na situácie, ak by sa to do konca roka nestihlo. V jeho § 11 je definované tzv. rozpočtové provizórium, na základe ktorého sa hospodárenie štátu riadi v takejto situácii celkovou úrovňou výdavkov štátneho rozpočtu schváleného pre predchádzajúci rok navýšenou o prostriedky viazané a presunuté z predchádzajúceho roku. Čerpanie prostriedkov v každom mesiaci nesmie presiahnuť jednu dvanástinu z celkovej úrovne zdrojov, pričom pre toto ustanovenie existujú pri určených výdavkoch

²⁰ Vysoká súčasná úroveň dlhu je prirodzene ovplyvnená aj dvomi krízami, počas ktorých vláda reagovala na nepriaznivý vývoj najmä jednorazovými opatreniami, doplnením likvidity, ale aj expanzívnu rozpočtovou politikou trvalo navyšujúcou výdavky pred voľbami v roku 2023. Sklon vlád k deficitom však bol zjavný aj v predkrízovom období. Pokiaľ by v predkrízových rokoch vlády dodržiavali ciele, ktoré si sami stanovovali, úroveň dlhu by bola v súčasnosti nižšia približne o 10 p.b. HDP.

²¹ V [Návrhu rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2024](#) MF SR konštatuje, že „verejné financie zostanú v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti aj v prípade splnenia rozpočtových cieľov.“ (str. 15)

²² Európska komisia, [odporúčanie pre Slovensko pre rok 2024 \(Country Specific Recommendation\)](#)

²³ RRZ, [Strednodobý fiškálny výhľad na roky 2024 až 2028 \(Hodnotenie programu stability\)](#), 21. máj 2024

výnimky (napr. EÚ fondy a spolufinancovanie, úrokové náklady, poistné platené štátom alebo dávky, na ktoré majú subjekty právny nárok).

Práve rozpočtové provizórium predstavuje mechanizmus, ktorý by vláde na nevyhnutný čas poskytol priestor na prípravu riadne zostaveného rozpočtu, ktorý by nezhoršoval dlhodobú udržateľnosť a ktorý by bol v súlade s limitom verejných výdavkov. Ide o štandardný, aj keď v podmienkach Slovenska málo používaný a často zaznávaný až „démonizovaný“ postup. Z odborného ekonomického pohľadu však rozpočtové provizórium, ani snaha vyhnúť sa mu nijako neobstojí ako dôvod pre nerešpektovanie platných zákonov a pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Platí to najmä v situácii, kedy medzi schválením návrhu rozpočtu vládou a jeho prerokovaním a schválením Národnou radou SR neprešli ani dva týždne.

Podľa odhadu Rady by pri výdavkoch podliehajúcich pravidlu o jednej dvanástine čerpania mimo stanovených výnimiek rozpočtové provizórium predstavovalo nárast zdrojov oproti aktuálnemu schválenému rozpočtu o 382 mil. eur, čo predstavuje 32 mil. eur mesačne²⁴. Nárast prostriedkov súvisí s vysokým objemom zdrojov rozpočtovaných pre rok 2023, ktoré tvoria východisko pre objem zdrojov dostupných v rámci rozpočtového provizória. Prípadné hospodárenie pod rozpočtovým provizóriom na obmedzenú dobu niekoľkých mesiacov, ktorá by bola potrebná na schválenie limitu a prípravu rozpočtu v súlade s limitom, by tak nevedlo k ohrozeniu fungovania štátu, ani ohrozeniu životnej úrovne obyvateľstva.

V podobnom duchu sa k rozpočtovému provizóriu vyjadroval aj predseda Najvyššieho kontrolného úradu počas rokovania k návrhu rozpočtu na zasadnutí Výboru NR SR pre financie a rozpočet dňa 19. decembra 2023²⁵. Konštatoval, že Najvyšší kontrolný úrad nevidel „*také riziká, ktoré by mohli spôsobiť problémy pri fungovaní štátu, ak sa táto krajina do takejto situácie (rozpočtové provizórium, pozn.) dostane.*“ K rozpočtovému provizóriu taktiež povedal, že sú v zákone „*nastavené dostatočné pravidlá a jasné pravidlá, ako sa uvoľňujú peniaze na tie záväzky, ktoré má štát voči svojim zamestnancom na bežné fungovanie.*“

Rada dlhodobo vyzývala MF SR, ak vidí riziká pri aplikácii rozpočtového provizória, aby navrhlo jeho úpravu tak, aby jeho inštitút nebol zo strany MF SR a vládnych predstaviteľov spochybňovaný²⁶.

²⁴ Vid' Príloha č. 8

²⁵ [Rokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet zo dňa 19. decembra 2023](#), vyjadrenie predsedu NKÚ p. Ľubomíra Andrassyho v súvislosti so stanoviskom NKÚ k rozpočtovému provizóriu zaznieva od času 32:29.

²⁶ Veľká diskusia o vplyvoch rozpočtového provizória prebehla už v roku 2022 v súvislosti s neistotou schválenia zákona o štátnom rozpočte na rok 2023. Rozpočtové provizória bolo zo strany Ministerstva financií SR a predstaviteľov vlády SR prezentované ako nástroj, ktorý by viedol k zásadnému poškodeniu hospodárstva Slovenskej republiky a zásadným spôsobom by negatívne ovplyvnilo životnú úroveň občanov. Napriek tomu, že Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

Naposledy tak Rada vyzývala počas medzirezortného pripomienkového konania k novele zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v apríli 2024 (LP/2024/149). MF SR však na výzvy Rady opakovane nereagovalo a ani v tomto prípade nepristúpilo ku krokom, ktoré by odstránili nimi definované riziká provizória. Z uvedeného je možné urobiť záver, že MF SR nevníma napriek verejným deklaráciám akútny problém, ktorý by v prípade jeho aplikácie viedol k zásadným vplyvom na fungovanie štátu a na životnú úroveň občanov.

S pozdravom,

Ján Tóth

predseda

Rada pre rozpočtovú
zodpovednosť

Juraj Kotian

Člen

Rada pre rozpočtovú
zodpovednosť

Martin Šuster

Člen

Rada pre rozpočtovú
zodpovednosť

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

vo veci PL. ÚS 07/2024

Zoznam príloh:

Príloha č. 1: Úvodné stanovisko k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024-2026

Príloha č. 2: Hodnotenie schváleného rozpočtu verejnej správy na roky 2024 -2026 – hlavné závery

Príloha č. 3: Vládny návrh zmeny pravidiel pre limit verejných výdavkov je rizikom pre dostatočné ozdravovanie verejných financií (Tlačová správa, 2.5.2024)

Príloha č. 4: Právne ukotvenie limitu verejných výdavkov (ústavný základ a zákonná úprava)

Príloha č. 5: Na návrh rozpočtu sa RRZ bude pozerať najmä cez kritériá limitu verejných výdavkov

Príloha č. 6: Stanovisko k zverejneným výhradám k výdavkovým limitom

Príloha č. 7: Stanovisko k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025

Príloha č. 8: Rozpočtové provizorium v roku 2024

Príloha č. 9: Rozpočet bez dodatočných zmien prekračuje výdavkové limity a výrazne tak zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií

verejne vyjadrila nesúhlas s takouto interpretáciou fungovania rozpočtového provizória, považovala za dôležité, aby otázka rozpočtového provizória nebola predmetom sponchyňovania, ale aby existoval legislatívne jasný mechanizmus jeho uplatňovania.

Príloha 1: Úvodné stanovisko k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024-2026 (14.12.2023)

<https://www.rrz.sk/uvodne-stanovisko-k-navrhu-rozpocetu-na-roky-2024-az-2026/>

*Toto stanovisko prezentuje prvý pohľad Rady pre rozpočtovú zodpovednosť ("Rada") na vládou schválený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. **V najbližších dňoch bude Rada zverejňovať aj informácie súvisiace s limitom výdavkov, najmä súlad návrhu rozpočtu s prepočítanými limitmi, ktoré zatiaľ nie sú dostupné.** Rada zverejní detailnú analýzu rozpočtu v priebehu januára 2024. Na základe toho zverejní aj definitívny odhad vývoja verejných financií, štrukturálnej bilancie, vrátane finálneho posúdenia veľkosti rizík a realistikosti celkového rozpočtu, ako aj vplyvu na dlhodobú udržateľnosť.*

Objektívne treba skonštatovať, že súčasná vláda prevzala verejné financie po dvoch krízach v komplikovanom stave, čo znamená, že bez opatrení vlády by sa deficit pohyboval v rokoch 2024 až 2027 na úrovni 6% HDP a dlh Slovenska by postupne narastal k hranici takmer 70% HDP. Verejné financie sa pohybujú v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. Podľa odhadov Rady aktuálny zlý stav verejných financií bol ovplyvnený hlavne bezpečnostnou a ekonomickou krízou a pandemiou, počiatčným vysokým štrukturálnym deficitom na konci dobrých ekonomických časov, ako aj opatreniami prijatými pre rok 2023. Posledné dva dôvody vznikli aj ako dôsledok chýbajúcej (resp. v roku 2023 pozastavenej) implementácie **limitov výdavkov**, ako **hlavného nástroja na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti**.

Na návrh rozpočtu sa Rada bude pozeráť najmä cez kritériá limitu výdavkov a dopadu na dlhodobú udržateľnosť

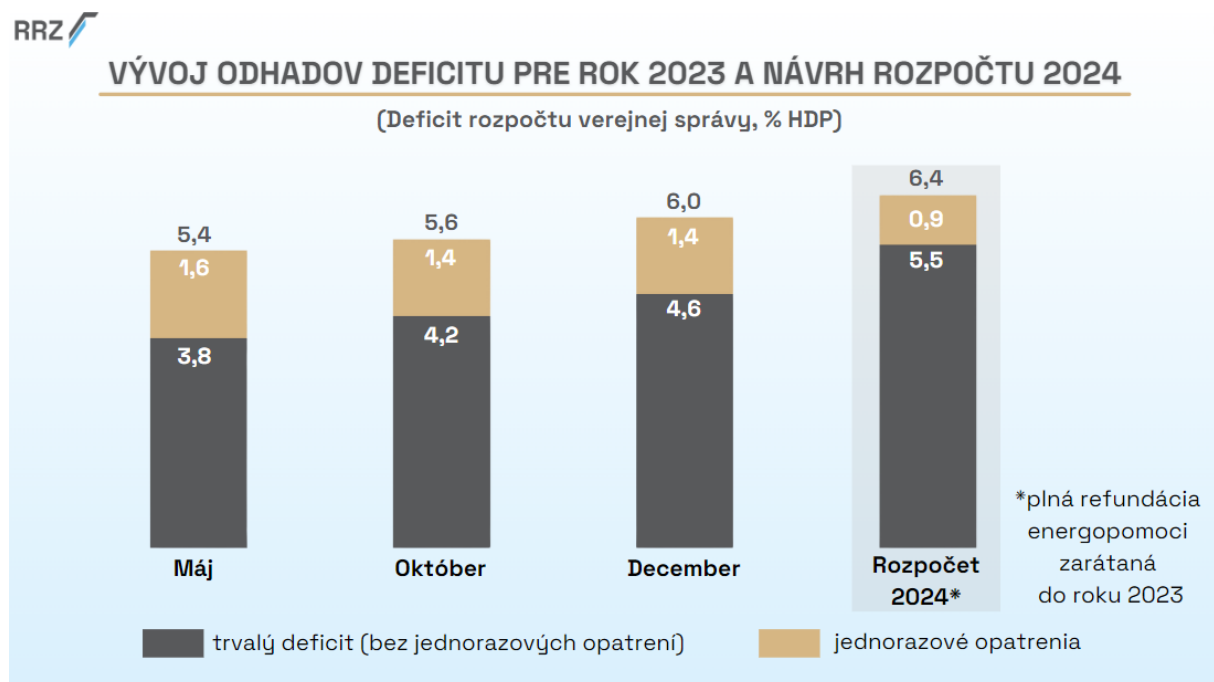
Dokiaľ nedôjde k schváleniu nových limitov, zostáva formálne v platnosti pre rok 2024 (a 2025) posledný schválený limit výdavkov. Tým je limit na roky 2023 až 2025 schválený Národnou radou SR dňa 1.februára 2023. Tento limit návrh rozpočtu z dôvodu prijatia viacerých výdavkových opatrení v priebehu roka 2023 prirodzene nespĺňa.

V priebehu tohto týždňa **Rada zverejní nový limit výdavkov pre obdobie rokov 2024 - 2027, ktorý sa podľa zákona vypracúva vždy na začiatku volebného obdobia, aby férovo zohľadnil zdedený legislatívny stav ku dňu schváleného programového vyhlásenia vlády.** Zároveň tento nový limit poskytuje novej vláde informáciu o priestore na výdavky za predpokladu nezmenenej legislatívy a

povinnosti zlepšovať **dlhodobú** udržateľnosť tempom 0,5% HDP ročne. RRZ takto vypočítaný limit bezodkladne odošle do NR SR na schválenie. **Pokiaľ ho parlament neschválí, budú stále platiť doteraz schválené limity výdavkov z februára 2023.**

Nakoľko už aktuálna vláda a parlament prijímajú nové príjmové legislatívne opatrenia, ktoré vláde podľa pravidla zvyšujú limit výdavkov v objeme, v ktorom sú trvalo prefinancované, RRZ predpokladá, že bude požiadaná tento nový limit výdavkov aktualizovať v súlade so zákonom. V takom prípade RRZ predloží aktualizáciu limitov výnimočne už do 48 hod. po predložení žiadosti spojenej s aktualizovanými dátovými podkladmi. Táto aktualizácia bude vychádzať z aktuálne zverejnených odhadov Výboru pre daňové prognózy v súlade s metodikou vzájomne dohodnutou medzi RRZ a MF SR.

Odhad vývoja deficitu v tomto roku postupne narastal hlavne kvôli prijímaným legislatívnym opatreniam



Poznámka: odhady RRZ pre máj (koniec vlády E. Hegera), október (koniec úradníckej vlády - vrátane parlamentného návrhu mimoriadnej valorizácie dôchodkov) a pre aktuálny december. Plná refundácia energopomoci je zahrnutá v roku 2023.

Rozpočtovaný pokles deficitu v roku 2024 vyplýva z metodicky nesprávneho posunu financovania energo pomoci z EÚ fondov.

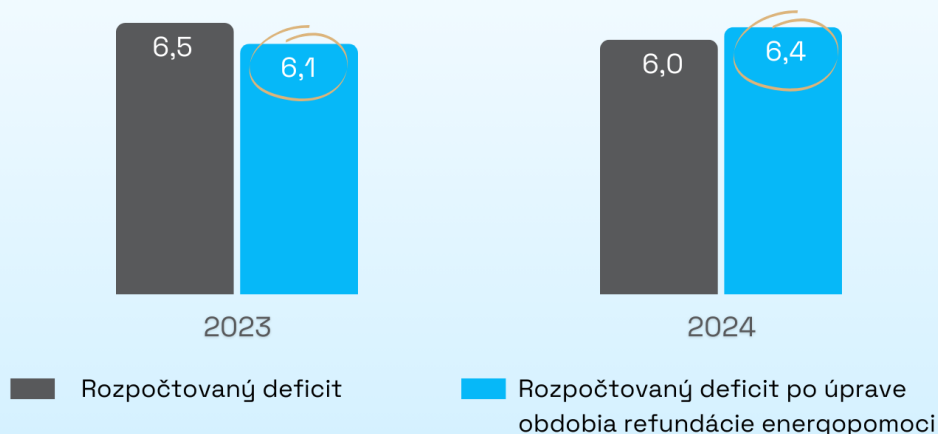
V návrhu rozpočtu sa pre rok 2024 rozpočtuje deficit 7,8 mld. eur (6,0 % HDP), pričom sa vychádza z odhadovaného schodku v roku 2023 vo výške 7,9 mld. eur (6,5 % HDP). **Vykazovaný medziročný**

pokles deficitu v rozpočte je v plnej miere tvorený nižšími nákladmi na energetické kompenzácie, pričom závisí na predpoklade o započítaní časti EÚ refundácií energo pomoci do roku 2024, ktorý je podľa nás metodicky nesprávny²⁷. V prípade započítania EÚ refundácie v plnej miere v roku 2023 by rozpočtovaný deficit v roku 2024 medziročne vzrástol o 900 mil. eur z 7,4 mld. eur (6,1 % HDP) v roku 2023 na 8,3 mld. eur v roku 2024 (6,4 % HDP).

Vláda v rámci nových opatrení (tzv. lex konsolidácia) komunikovala konsolidačné opatrenia aj dodatočné výdavky so sumárnym pozitívnym vplyvom na deficit verejnej správy vo výške 902 mil. eur (0,7 % HDP). Niektoré z konsolidačných opatrení sa však nepremietajú do štrukturálneho deficitu, lebo majú iba dočasný vplyv z pohľadu dlhodobej udržateľnosti (príloha 1). **Vo výsledku tak celkové trvalé zlepšenie štrukturálneho deficitu vplyvom týchto opatrení predstavuje iba 190 mil. eur (0,1 % HDP).** Zároveň platí, že návrh rozpočtu môže obsahovať dodatočné opatrenia, ktoré neboli komunikované samostatne, a vyplývajú z rozdielov voči scenáru nezmenených politík.

DEFICIT PO ZMENE ZAPOČÍTANIA ENERGOPOMOCI

(Rozpočtovaný deficit podľa Návrhu rozpočtu verejnej správy 2024 až 2026, aj s opravou príslušného obdobia refundácie energopomoci, % HDP)



V porovnaní s novembrovým rozpočtovým semaforom, ktorý prognózoval deficit 7,3 mld. eur (6,0 % HDP), je výsledok hospodárenia očakávaný MF SR v roku 2023 horší o 638 mil. eur (0,5 % HDP). Rozdiel oproti RRZ je v prevažnej miere tvorený najmä predpokladaným zníženým (a do roku 2024

²⁷ RRZ zastáva názor, že refundácie zo zdrojov EÚ vzťahujúce sa na výdavky v roku 2023 a z eurofondov z programového obdobia 2014-2020 (s konečným termínom čerpania v 2023) musia byť započítané do rozpočtu 2023, aj keby k samotnej platbe došlo až v roku 2024.

presunutým) vplyvom EÚ refundácie výdavkov na energo pomoc, rozdiely v ostatných položkách rozpočtu sú nízke²⁸.

Rozpočtu opätovne chýbajú konkrétne opatrenia na splnenie cieľov počas celého rozpočtového horizontu

Základnou podstatou viacročného rozpočtu je poskytnúť verejnosti a parlamentu stratégiu vlády, akým spôsobom bude naplňovať ciele v oblasti rozpočtovej politiky. Rada dlhodobo a opakovane upozorňuje, že vlády rezignovali na snahu predstaviť opatrenia, ktoré by presahovali horizont najbližšieho rozpočtového roka. Nezmenilo sa to ani pri aktuálnom návrhu rozpočtu, keď pre dosiahnutie cieľov chýbajú opatrenia vo výške 1,5 mld. eur v roku 2025 a 2,3 mld. eur v roku 2026.

Návrh rozpočtu pre roky 2025 a 2026 je z pohľadu naplnenia účelu viacročného rozpočtu nepostačujúci a plní požiadavku na jeho predloženie naďalej len formálne. Z dôvodu týchto nedostatkov nie sú v návrhu rozpočtu prezentované údaje relevantné pre riadne vyhodnotenie fiškálnej politiky vlády po roku 2024.

Rada chce zdôrazniť, že **dôsledky ekonomických kríz automaticky vedú k zhoršeniu stavu verejných financií. Neprefinancované trvalé výdavkové opatrenia v predchádzajúcom aj súčasnom období však vytvárajú dodatočnú záťaž, ktorá nie je dlhodobo udržateľná.**

Bezprostredné krízové obdobie sa skončilo a rozpočtová politika by mala na novú situáciu reagovať opatreniami, ktoré budú viesť k zabezpečeniu stability verejných financií v strednodobom horizonte. Komplikovaný stav verejných financií nevytvára priestor pre plošnú a neefektívnu pomoc. Opatrenia by mali byť v súlade s princípmi Hodnota za peniaze.

Podľa MF SR, pri splnení vládných cieľov dosiahne dlh 61,4% HDP v roku 2026. Aktuálny rozpočet bez opatrení však znamená nárast dlhu až na 64,3%

Návrh rozpočtu predpokladá nárast verejného zadlženia. Hrubý dlh vzrastie z 57,8 % HDP v roku 2023 na 58,3 % HDP v roku 2024 a až k úrovni 61,4 % HDP v roku 2026. V prípade nespĺnenia cieľov bude dlh do roku 2026 rásť rýchlejšie, dosiahne hodnotu 64,3 % HDP. **Rada vyzýva, aby boli čo najskôr predstavené opatrenia, ktoré zabezpečia splnenie vládných cieľov, čo je predpoklad pre stabilizáciu**

²⁸ Kvôli plnej refundácii energopomoci v tomto roku RRZ očakáva nižšie jednorazové vplyvy o 448 mil. eur (0,3 % HDP). Rozdiel v deficite bez jednorazových vplyvov je na úrovni 190 mil. eur (0,2 % HDP).

dlhu dosiahnutím 3% deficitu do roku 2027. V opačnom prípade sa dlh začne opätovne zvyšovať, čo spolu s vplyvom zhoršujúcej sa demografie bude viesť k neudržateľným úrovniam dlhu už v horizonte najbližších 15-20 rokov

Návrh rozpočtu nezlepšuje udržateľnosť verejných financií podľa MF SR

Verejné financie sú v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti²⁹. Napriek tomu, že vláda si ako prioritu rozpočtovej politiky v Programovom vyhlásení³⁰ stanovila návrat k udržateľným verejným financiám, predložený **návrh rozpočtu udržateľnosť verejných financií nezlepšuje, čo potvrdzuje aj samotné ministerstvo financií³¹.** Samotné zvýšenie 13.dôchodku a jeho valorizácia podľa MF SR zhorší udržateľnosť o 0,3% HDP³².

Transparentnosť znižuje veľký objem nešpecifikovaných rezerv

Vládny cieľ pre deficit verejnej správy v roku 2023 na úrovni 7,8 mld. Eur (6,0 % HDP) obsahuje **rezervu na riešenie vplyvov legislatívnych zmien**, ktorá bola zahrnutá do rozpočtu pre rok 2024 vo výške 1,2 mld. Eur (0,9 % HDP). Ide o historicky najobjemnejšiu rezervu, keďže v minuloročnom rozpočte prišlo pri rezerve na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií v celkovom objeme 3,4 mld. Eur (2,8 % HDP) k účelovému viazaniu a rozdeleniu na jednotlivé kapitoly.

Napriek bezprecedentnej výške rezervy v rozpočte chýbajú podrobné informácie o účele použitia celého objemu rozpočtovaných zdrojov. Rozpočet síce informuje o potrebe finančného krytia zavedenia 13. dôchodku a výdavkov na zabezpečenie činnosti novovznikajúceho Ministerstva cestovného ruchu a športu SR, náklady na tieto opatrenia však predstavujú iba približne polovicu z celkového objemu rezervy³³. **Zahrnutie veľkého objemu rezervy do rozpočtu bez presného určenia**

²⁹ Na vysoké riziko okrem Rady dlhodobo upozorňujú Európska komisia aj Ministerstvo financií SR.

³⁰ „Prioritou vlády v rámci rozpočtovej politiky je, po tri a pol rokoch rozvratu verejných financií, návrat k udržateľným verejným financiám s cieľom stabilizácie vývoja verejného dlhu v pomere k HDP.“ ([Programové vyhlásenie vlády](#), str. 27).

³¹ Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2024 (Tabuľka 4, str. 15).

³² Vplyv zníženia sadzby odvodov do druhého piliera v metodike MF SR zlepšuje udržateľnosť (aj kvôli nedostatočne dlhému uvažovanému horizontu pri výpočte), zatiaľ čo v metodike EK ju naopak zhoršuje. Toto opatrenie nemá byť označované ako (trvalo) konsolidačné, nakoľko okrem vyšších príjmov pre Sociálnu poisťovňu dnes bude znamenať aj potrebu vyšších dôchodkových výdavkov v budúcnosti. Práve z tohto dôvodu sa v schválenej metodike výdavkových limitov Rada spoločne s Ministerstvom financií SR uzniesli, že legislatívne zmeny v druhom dôchodkovom pilieri sa pri aktualizácii limitu verejných výdavkov nezohľadnia (dodatkové príjmy nezvyšujú limit pre výdavky).

³³ Náklady na vyplácanie plnohodnotného 13.dôchodku síce predstavujú podľa informácií v rozpočte sumu 823 mil. eur, časť z týchto výdavkov je však financovaná zdrojmi určenými na doterajší 13.dôchodok vo výške približne 300 mil. eur, ktoré už sú zahrnuté v rozpočte rezortu práce. Dodatočné náklady na zavedenie 13.dôchodku tak dosahujú sumu mierne nad 500 mil. eur.

teoreticky vytvára fiškálny priestor na financovanie nových opatrení vrátane takých, ktoré trvale navyšujú deficit.

Oslabenie princípu Hodnoty za peniaze

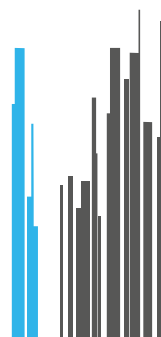
V návrhu rozpočtu zároveň prišlo k ukončeniu rozpočtovaniu kapitálových výdavkov nealokovaných na konkrétne investičné projekty v rámci princípu tzv. nulového rozpočtu na investície. Všetky investičné zdroje sú alokované priamo do príslušných kapitol štátneho rozpočtu, pričom sa poukazuje na rozpočtovanie v súlade so schválenými investičnými plánmi jednotlivých kapitol. **Rada v minulosti pozitívne vnímala zavedenie tzv. nulového rozpočtu na investície**, ktoré by mali prispievať nie len k finančným úsporám, ale aj ku kvalitnejšiemu výberu investičných projektov. **Toto ukončenie aj pre väčšie investície môže znamenať oslabenie princípu Hodnoty za peniaze**. Pri alokácii investičných zdrojov priamo do príslušných kapitol rozpočtu je potrebné zabezpečiť, aby sa výsledné čerpanie zdrojov neodchyľovalo od stanovených priorít a zároveň aby bolo posúdenie princípmi Hodnoty za peniaze pevne zakotvené v rozpočtovom procese aj v budúcnosti. **Zároveň Rada odporúča, aby všetky väčšie neinvestičné výdavkové politiky takisto prechádzali odborným posúdením princípmi Hodnoty za peniaze.**

Príloha:

Štrukturálny pozitívny vplyv konsolidačných opatrení je menej výrazný ako deklarovaný

	v mil.		
	eur	v % HDP	poznámka
1. Konsolidačné opatrenia spolu	1 961	1,5	
Daňové opatrenia	1 578	1,2	
Navýšenie sadzby zdravotných odvodov	357	0,3	
Zníženie sadzby do II. piliera	365	0,3	Bez vplyvu na udržateľnosť
Regulovaný odvod pre banky	336	0,3	Nižšie zlepšenie udržateľnosti
Solidárny príspevok	180	0,1	Jednorazový vplyv
Ostatné daňové opatrenia	340	0,3	
Úspory na výdavkoch (zmrazené mzdy, atď.)	221	0,2	
Ostatné opatrenia (nedaňové príjmy)	162	0,1	
2. Opatrenia navyšujúce výdavky spolu	1 059	0,8	
Plnohodnotný 13. dôchodok	494	0,4	
Zdravotníctvo	261	0,2	
Ostatné opatrenia (nové min., hypotéky, atď.)	304	0,2	
Celkové zlepšenie deficitu (1-2)	902	0,7	
Celkové zlepšenie štrukturálneho deficitu	358	0,3	Bez jednorazového vplyvu a II. piliera
Celkové trvalé zlepšenie štrukturálneho deficitu	190	0,1	- dočasne zvýšená časť bank. odvodu

Zdroj: MF SR, RRZ



Príloha 2: Hodnotenie schváleného rozpočtu verejnej správy na roky 2024-2026 – hlavné závery (26.01.2024)

<https://www.rrz.sk/hodnotenie-rozpocctu-verejnej-spravy-na-roky-2024-az-2026/>

Hlavné závery a odporúčania

- **Rozpočet zhoršuje dlhodobú udržateľnosť**
- **Nebol zostavený v súlade s výdavkovými limitmi**
- **Chýbajú mu tak trvalé opatrenia, ktoré by znížili deficit z očakávaných 5,7 % HDP na 5,2 % HDP v tomto roku**
- **Kvôli nárastu daňovo-odvodového zaťaženia sa zužuje priestor pre budúcu príjmovú konsolidáciu**

Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 je **prvý rozpočet predložený vládou, ktorá vzišla z parlamentných volieb konaných v septembri 2023**. Vzhľadom na neskorý termín konania volieb ako aj rozhodnutie vlády prijať rozpočet do konca roka, bol návrh rozpočtu schválený vládou 12. decembra 2023. V nadväznosti na to Národná rada SR schválila zákon o štátnom rozpočte 21. decembra 2023.

Objektívne treba skonštatovať, že súčasná vláda prevzala verejné financie po dvoch krízach v komplikovanom stave, čo znamená, že bez opatrení vlády by sa deficit pohyboval v rokoch 2024 až 2027 na úrovni 6 % HDP a dlh Slovenska by postupne narastal k hranici takmer 70 % HDP. Verejné financie sa pohybujú v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. **Podľa odhadov Rady aktuálny zlý stav verejných financií bol ovplyvnený hlavne bezpečnostnou a ekonomickou krízou a pandémiou, počiatočným vysokým štrukturálnym deficitom na konci dobrých ekonomických časov, ako aj opatreniami prijatými v roku 2023**. Posledné dva dôvody vznikli aj ako dôsledok chýbajúcej (resp. v roku 2023 pozastavenej) implementácie **limitov výdavkov**, ako **hlavného nástroja na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti**.

Oproti pôvodne rozpočtovanému deficitu verejnej správy v roku 2023 na úrovni 6,4 % HDP vláda aktuálne odhaduje nárast schodku na úroveň 6,5 % HDP. V roku 2024 návrh rozpočtu predpokladá medziročné zlepšenie deficitu na úroveň 6,0 % HDP. Schválený rozpočet predpokladá postupné zníženie deficitu k úrovni 5,6 % HDP do roku 2026. **Vláda deklaruje zámer dosiahnutia deficitu verejnej správy vo výške 5,0 % HDP v roku 2025 a následne vo výške 4,0 % HDP 2026, pričom v súčasnosti nemá pre tieto roky pripravené opatrenia**.

Rozpočet by podľa vlády mal viesť k poklesu hrubého dlhu z úrovne 57,8 % HDP v roku 2022 na úroveň 56,8 % HDP v roku 2023 a následne k postupnému nárastu k úrovni 61,4 % HDP na konci roku 2026 za predpokladu splnenia opatreniami nepodložených rozpočtových cieľov. Nárast je spôsobený najmä vysokými úrovňami deficitov očakávaných v najbližšom období. Bez ohľadu na predpokladaný vývoj

dlhu platí, že počnúc rokom 2020 dlh prekročil horný limit sankčných pásiem ústavného zákona a podľa MF SR nad týmto limitom zotrva počas celého prognózovaného obdobia.

Porovnanie očakávaného salda a dlhu v RVS s odhadom RRZ

(v % HDP)	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo v RVS 2024-2026 (ciele vlády)	-4,9	-6,4	-6,0	-5,0	-4,0
Hrubý dlh v RVS 2026-2026 (ciele vlády)	59,8	59,0	58,3	59,6	61,4
1. Saldo rozpočtu RVS 2024-2026	-2,0	-6,5	-6,0	-6,1	-5,6
2. Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-2,0	-5,7	-6,1	-6,2	-6,0
rozdiel (2-1)	0,0	0,8	-0,1	-0,1	-0,4
3. Hrubý dlh rozpočtu RVS 2024-2026	57,8	56,8	58,3	60,9	64,3
4. Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	57,8	56,8	59,9	62,2	65,7
rozdiel (4-3)	0,0	0,0	1,6	1,3	1,4
<i>p.m. Horný limit dlhu v ústavnom zákone</i>	<i>55,0</i>	<i>54,0</i>	<i>53,0</i>	<i>52,0</i>	<i>51,0</i>

Zdroj: MF SR, RRZ

Návrh rozpočtu nebol zostavovaný v súlade s výdavkovými limitmi, pričom vláda argumentuje, že v čase prípravy a schvaľovania rozpočtu neexistovali žiadne platné limity. Vzhľadom na to, že podľa RRZ v súčasnosti platia limity schválené NR SR dňa 1. februára 2023 až kým NR SR neschváli nové, RRZ pripravila porovnanie rozpočtu s limitmi verejných výdavkov.

RRZ dňa 15. decembra 2023 predložila do NR SR limity verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 vypočítané na základe stavu legislatívy na začiatku funkčného obdobia novej vlády, **aby férovo zohľadnili zdedený legislatívny stav ku dňu schváleného programového vyhlásenia vlády**. Limity na roky 2024 až 2027 by po schválení Národnou radou nahradili doteraz platné limity z februára 2023, napriek tomu **doteraz neprišlo k ich prerokovaniu a schváleniu NR SR**.

Z dôvodu porovnateľnosti so schváleným rozpočtom Rada pripravila predbežný výpočet³⁴, ako by vyzerali limity verejných výdavkov po zohľadnení všetkých legislatívnych zmien, ktoré ovplyvňujú príjmy alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií, prijatých v NR SR v decembri 2023. **Po zohľadnení týchto opatrení schválený rozpočet verejnej správy prekračuje výdavkové limity o 1,7 mld. eur v roku 2024 a následne o 2,2 mld. eur v roku 2025 a 2 mld. eur v roku 2026³⁵**. Keďže limity verejných výdavkov vyžadujú každoročné zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP ročne a zároveň **samotné MF SR priznáva, že sa udržateľnosť nezlepšuje**, rozpočet nemôže byť v súlade s výdavkovými limitmi ani podľa MF SR. Odchýlka rozpočtu od limitu v roku 2024 znamená, že

³⁴ RRZ, [Predbežný výpočet aktualizácie limitu verejných výdavkov](#), december 2023. Na účely hodnotenia rozpočtu RRZ uvažuje s tými výdavkovými limitmi, ktoré by platili po splnení všetkých zákonných postupov (schválenie vypočítaných limitov v NR SR zo dňa 15. decembra 2023 a ich aktualizácia na súčasný stav legislatívy).

³⁵ V porovnaní s limitmi, ktoré NR SR schválila vo februári 2023 a ktoré sú podľa názoru RRZ stále platné, prekračuje rozpočet verejnej správy limit o 5 miliárd eur v roku 2024 a o 5,9 miliardy v roku 2025. Hlavným dôvodom týchto výrazných odchýlok je to, že tieto boli limity vypočítané koncom roku 2022 (na základe vtedajšieho stavu legislatívy) a vyžadujú tak kompenzáciu negatívnych vplyvov opatrení prijatých v priebehu roku 2023.

naplnenie rozpočtu v oblasti výdavkov spadajúcich pod limit zhoršuje dlhodobú udržateľnosť až o 0,8 % HDP.

Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 tak nebol zostavený v súlade s výdavkovými limitmi³⁶ a takýto rozpočet neobsahujúci limity verejných výdavkov bol schválený národnou radou. Rozpočet preto nespĺňa ustanovenia § 30aa ods. 8 zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorých je vláda povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Keďže limit verejných výdavkov je hlavným rozpočtovým nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, **jeho opomenutím v rozpočte môže dochádzať k porušeniu čl. 55a Ústavy SR, v ktorej sa Slovenská republika zaväzuje chrániť dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia**, ako aj čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011, ktorý stanovuje požiadavku určenia limitu verejných výdavkov, a to nielen ako formálnu existenciu limitu, ale aj potrebu jeho implementácie v rozpočtovom procese³⁷.

Cieľom stanovísk Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ, Rada) je poskytnúť nezávislý pohľad na rozpočet a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. V súlade so svojim mandátom RRZ poukazuje aj na to, či aktuálny rozpočet vytvára predpoklady pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a plnenie národných fiškálnych pravidiel. S týmto cieľom RRZ poukazuje na nasledujúce hlavné závery svojho hodnotenia:

- Rok 2023 je východiskovým rokom pre zostavenie Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. Na základe aktuálnych informácií vrátane výsledku hotovostného hospodárenia štátneho rozpočtu **môže deficit v roku 2023 podľa Rady dosiahnuť len 5,7 % HDP**. V porovnaní s aktuálnym odhadom vlády to predstavuje výrazne lepšiu východiskovú pozíciu (o 0,8 % HDP) pre obdobie rokov 2024 až 2026. Pozitívna odchýlka súvisí najmä s nezohľadnením EÚ refundácií pre energokompensácie v plnej miere v odhade vlády ako aj s nadhodnotením kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu oproti aktuálnemu vývoju.
- V scenári nezmenených politík (bez nových opatrení schválených vládou zostavenou po parlamentných voľbách) by deficit VS z úrovne 5,4 % HDP v roku 2023 vzrástol na úroveň 5,6 % HDP v roku 2024 a následne v rokoch 2025 až 2027 výraznejšie na hodnoty v rozmedzí 6,3 % HDP až 6,5 % HDP. V rámci rokov dochádza k posunom vplyvu vysokej inflácie na verejné financie, keďže na rozdiel od príjmov veľká časť výdavkov reaguje na rast nominálnej

³⁶ Vid' kapitola 7.

³⁷ Vid' kapitola 7.

ekonomiky s oneskorením. Vývoj verejných financií je zároveň negatívne ovplyvnený aj legislatívnymi opatreniami prijatými v predchádzajúcom období, ktoré navyšujú výdavky verejnej správy na celom horizonte rozpočtu³⁸.

Veľkosť opatrení v odhade salda RRZ oproti NPC scenáru

(v % HDP)	2023	2024	2025	2026	2027
1. NPC saldo VS	-5,4	-5,6	-6,5	-6,3	-6,4
2. Odhad salda VS (po zohľadnení rizík RRZ)	-5,7	-6,1	-6,2	-6,0	-6,0
3. Veľkosť opatrení (2-1)	-0,4	-0,6	0,3	0,3	0,4
- bez vplyvu na štrukturálne saldo	0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0
- štrukturálne opatrenia	-0,4	0,2	0,3	0,3	0,4
- zmena úrokových nákladov (kvôli opatreniam)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ

- V roku 2024 môže podľa odhadu Rady dosiahnuť deficit 6,1 % HDP, čo je vyššie len o 0,1 % HDP ako uvádza rozpočet, pričom v rámci štruktúry rozpočtu boli identifikované tak negatívne ako aj pozitívne riziká. Na rozdiel od vládou predpokladaného medziročného poklesu deficitu o 0,5 % HDP očakáva však RRZ, po správnom vykázaní energo pomoci, naopak nárast deficitu a to o 0,4 % HDP. Z tohto pohľadu nie je možné hodnotiť zámer znížiť medziročne deficit o 0,5 % HDP ako realistický bez dodatočných opatrení. Ak by mal rozpočet spĺňať výdavkové limity, deficit by mal poklesnúť z očakávaných 5,7 % HDP v roku 2023 na 5,2 % HDP v tomto roku pomocou trvalých opatrení.**
- Rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií je rozpočtovaná vo výške 800 mil. eur, čo nepostačuje na financovanie schválených kompenzačných schém v roku 2024, kde očakávané náklady predstavujú 1,25 mld. eur. Rozpočet predpokladal financovanie dodatočných výdavkov z prostriedkov EÚ z refundácie programu SAFE, tento pozitívny vplyv sa však podľa metodiky ESA 2010 v plnej miere s najväčšou pravdepodobnosťou zaznamená do výsledkov hospodárenia roku 2023³⁹. Po zohľadnení tohto vplyvu RRZ odhaduje v roku 2024 vyššiu úroveň jednorazových opatrení v deficite o 0,3 % HDP.**
- V porovnaní s rozpočtom pre rok 2024 RRZ prognózuje nižšiu úroveň deficitu bez jednorazových opatrení o 0,1 % HDP. Táto pozitívna odchýlka vyplýva predovšetkým z nižšieho očakávaného čerpania výdavkov štátneho rozpočtu, kde RRZ nepredpokladá vyčerpanie celého objemu rozpočtových rezerv a identifikovala úsporu vo výdavkoch v rezorte obrany. Nižšie čerpanie očakáva RRZ aj v sociálnych dávkach, predovšetkým vo výdavkoch na**

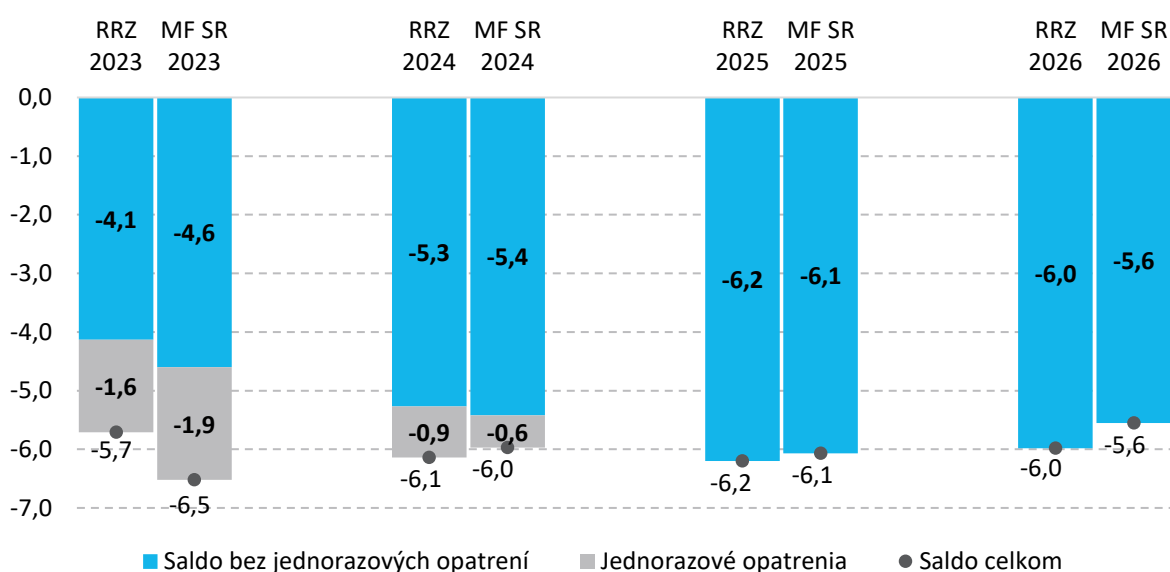
³⁸ Pre podrobnejší výpočet jednotlivých faktorov vid' [tu](#).

³⁹ [Stanovisko Európskej komisie](#) k Návrhu rozpočtového plánu na rok 2024 Slovenskej republiky, str. 4.

rodičovský príspevok. Na druhej strane, negatívne riziká pre schodok rozpočtu RRZ identifikovala vo výnose daňových príjmov a vo výdavkoch na zdravotníctvo.

- **V nasledujúcich rokoch Rada odhaduje pokles deficitu na 6,2 % HDP v roku 2025 a 6,0 % HDP v rokoch 2026 a 2027.** V roku 2026 je odhad o 0,4 % vyšší ako schodok rozpočtu podľa MF SR, a preto **rozpočet zostavený v tomto roku nie je možné považovať za realistický.** Navyše, **voči deklarovaným cieľom chýbajú vláde vyšpecifikované opatrenia v hodnote 1,2 % HDP v roku 2025 a 2,0 % HDP v 2026.**

Odhad hospodárenia VS v rokoch 2023 až 2026 podľa RRZ a MF SR (v % HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

- **Trvalé opatrenia podľa odhadu RRZ prispievajú v rokoch 2023 až 2027 k zhoršeniu deficitu kumulatívne o 0,3 % HDP, a to hlavne kvôli opatreniam trvale zvyšujúcim výdavky.** Ide najmä o zavedenie 13. dôchodkov, zvýšenie výdavkov na zdravotnú starostlivosť, zvýšenie výdavkov súvisiacich so zriadením nového ministerstva, ako aj predpokladané čerpanie časti legislatívnej rezervy určenej na nové vládne politiky. Tie by mali byť čiastočne kompenzované opatreniami na strane príjmov (zvýšením sadzieb spotrebných daní, zavedením daňových licencií, trvalou časťou znovuzavedeného bankového odvodu), ako aj predpokladom RRZ o znížení investícií samospráv v dôsledku ich aktuálnej nepriaznivej finančnej situácie (s vplyvom 0,2 % HDP). Preto samotná vláda prispieva rozpočtom k trvalému zhoršeniu o 0,5 % HDP.

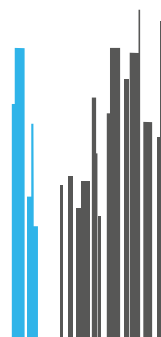
Prehľad základných ukazovateľov návrhu rozpočtu podľa scenára RRZ

(ESA2010, % HDP)	2023	2024	2025	2026	2027
Štrukturálne saldo	-3,8	-5,4	-6,3	-6,1	-6,1
Konsolidačné úsilie vlády* (+ znamená konsolidáciu)	-0,4	-0,1	0,1	0,1	0,1
Hrubý dlh VS	56,8	60,2	62,8	66,6	69,4
Čistý dlh VS	49,5	54,0	57,0	60,7	63,5
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-5,3	0,6	0,5	0,5	1,2
<i>p.m. produkčná medzera podľa metodiky RRZ</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>

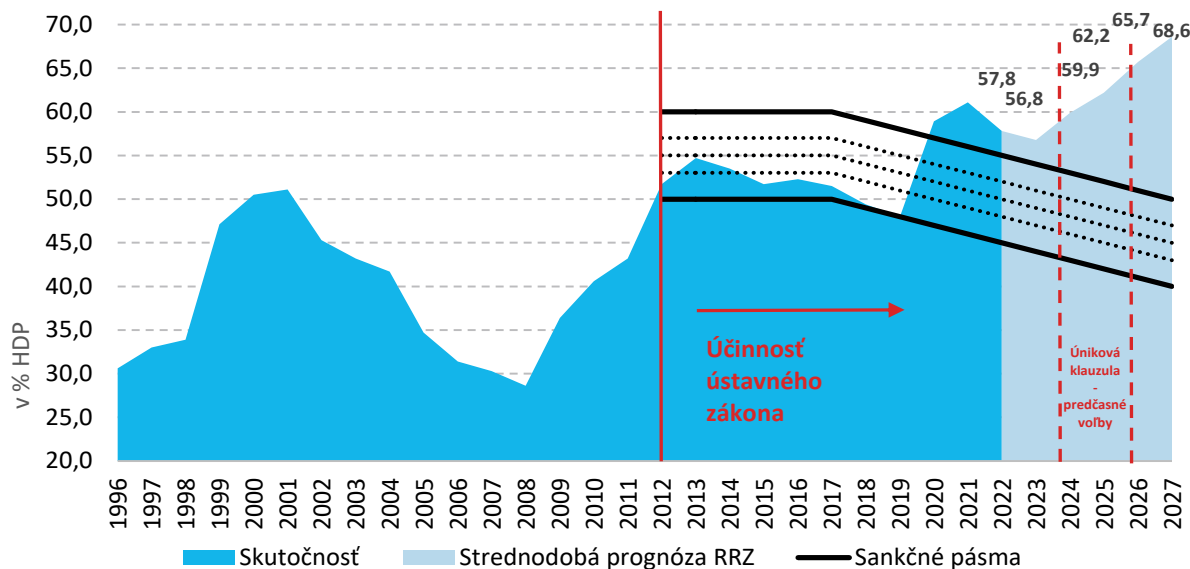
Zdroj: RRZ

*Poznámka: *Konsolidačné úsilie vlády je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík po zohľadnení vplyvu faktorov bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť (2.pilier, PPP projekty, bankový odvod) a úrokové náklady. Ide o odlišný ukazovateľ v porovnaní s konsolidačným úsilím používaným MF SR, ktorý zahŕňa len zmenu štrukturálneho salda.*

- Na základe svojej strednodobej fiškálnej prognózy Rada vypočítala sumu výdavkov, ktoré spadajú pod limit verejných výdavkov a pozrela sa tak, ako by v jej odhade vyzeralo plnenie tohto limitu zo strany vlády. **Potreba konsolidačných opatrení – ak by vývoj verejných financií bol v súlade s RRZ scenárom – pre splnenie limitu verejných výdavkov dosahuje sumu 1,2 mld. eur v roku 2024 a postupne rastie až na úroveň 3,1 mld. eur v roku 2027.** V porovnaní s výškou konsolidačných opatrení, ktorá vyplýva z rozpočtu, je suma konsolidačných opatrení v odhade RRZ nižšia o takmer 500 mil. eur v roku 2024 a naopak vyššia o takmer 850 mil. eur v roku 2026. V roku 2025 sa odhad RRZ a MF SR zásadne neodlišuje. Rozdiel v odhade roku 2024 je tvorený predovšetkým nižším odhadom výdavkov na obranu, predpokladaným nečerpaním časti zdrojov v rozpočtovej rezerve a nižšou prognózou výdavkov na rodičovský príspevok. V ďalších rokoch sa situácia otočí z dôvodu chýbajúcej indexácie výdavkov zo strany MF SR.
- **Splnenie limitu verejných výdavkov v rokoch 2024 až 2027 by viedlo k zníženiu deficitu na 3,7 % HDP do roku 2027 a k nižšiemu hrubému dlhu oproti súčasnému odhadu RRZ o 6,4 p.b. na úrovni 62,2 % HDP na konci roku 2027. Táto úroveň deficitu by nepostačovala na stabilizovanie podielu dlhu na HDP.**
- Na základe odhadu vývoja salda verejnej správy RRZ očakáva, že podiel hrubého dlhu na HDP za rok 2023 klesol na 56,8 % HDP. Po medziročnom poklese hrubého dlhu v pomere k HDP v rokoch 2022 a 2023, najmä vplyvom vysokej inflácie, vzrastie v strednodobom horizonte hrubý dlh verejnej správy podľa RRZ až na úroveň 68,6 % HDP na konci roku 2027. Vzhľadom na postupný pokles hraníc sankčných pásiem by to znamenalo, že **dlh bude zotrvať vysoko nad horným limitom dlhovej brzdy, pričom v roku 2027 ho bude prevyšovať až o takmer 19 p.b.**



Vývoj hrubého dlhu verejnej správy



Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Poznámka: Obdobie strednodobej prognózy v rokoch za roky 2023-2027 predstavuje odhad RRZ

- Čistý dlh by dosiahol na konci roku 2023 úroveň 49,5 % HDP. Úroveň čistého dlhu by sa pri predpokladoch RRZ o postupnom poklese hotovostnej rezervy štátu počas strednodobého horizontu na historický priemer v predkrízovom období, mala zvýšiť na 62,7 % HDP na konci roku 2027, čo by znamenalo historicky najvyššiu úroveň.
- **Schválený rozpočet verejnej správy prispieva podľa odhadu RRZ k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP.** Negatívny príspevok opatrení vlády je ešte vyšší a dosahuje 0,5 % HDP. Súvisí to aj s tým, že významná časť schválených opatrení zlepšuje saldo v strednodobom horizonte len dočasne s následným zhoršovaním stavu verejných financií v dlhodobom horizonte. K odhadovanému zmierneniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti celej verejnej správy o 0,2 % HDP oproti príspevku vlády vedie predpoklad RRZ o znížení investícií samospráv v dôsledku ich aktuálnej nepriaznivej finančnej situácie. Nakoľko výdavkové limity vyžadujú od vlády naopak zlepšovanie udržateľnosti o 0,5 % HDP ročne, neplnenie výdavkových rozpočtov znamená zhoršovanie udržateľnosti vládou až o 1 % HDP (0,5 % + 0,5 %), čo korešponduje s vyššie uvedenou potrebou dodatočných opatrení vo výške 1,2 mld. eur.
- RRZ odhaduje, že fiškálna expanzia dosiahla v roku 2023 úroveň 5,3 % HDP, k čomu prispelo najmä výrazné zrýchlenie čerpania EÚ fondov z dôvodu končiaceho sa tretieho programového obdobia. Odhadovaný výrazný prepád v čerpaní EÚ fondov v strednodobom horizonte sa podľa RRZ premietne do reštriktívneho nastavenia fiškálnej politiky, napriek nárastu

štrukturálneho deficitu, ktorý prispieva k fiškálnej expanzii. **Nakoľko v strednodobom horizonte bude ekonomika operovať mierne nad svojim potenciálom, výraznejšia konsolidácia nad rámec vývoja aktuálne odhadovaného RRZ by nemala zásadným vplyvom spôsobovať nerovnováhy v ekonomike, naopak bola by želateľná s ohľadom na aktuálny stav a vývoj verejných financií.** Z pohľadu makroekonomických efektov fiškálnej politiky je preto žiaduce, aby nevyhnutná konsolidácia verejných financií bola sprevádzaná čo najintenzívnejším čerpaním EÚ fondov.

- Rada považuje plnenie výdavkových limitov za minimálne tempo ozdravovania verejných financií a toto by mali rešpektovať aj rozpočtové ciele. V takom prípade by rozpočtové ciele deficitu dosiahli výšku 5,2 % HDP v roku 2024, 4,5 % HDP v roku 2025 a 3,9 % HDP v roku 2026. Aktuálne rozpočtové ciele sú tak vyššie o 0,8 % HDP v roku 2024, o 0,5 % HDP v roku 2025 a o 0,1 % HDP v roku 2026. **Samotné rozpočtované zhoršenie stavu verejných financií v roku 2024 a odsúvanie potrebnej konsolidácie do ďalšieho obdobia nepovažuje Rada vzhľadom na nepriaznivý stav verejných financií a končiace sa krízové obdobie za opodstatnené.** V strednodobom horizonte do roku 2026 by teda mala byť podľa RRZ hlavným cieľom vlády stabilizácia dlhu prostredníctvom **zníženia deficitu blízko hranice 3 % HDP a zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika.**
- Zároveň, napriek **nárastu daňovo-odvodového zaťaženia sa nedosiahlo zlepšenie stavu verejných financií.** To prirodzene zužuje priestor pre potrebnú konsolidáciu na strane príjmov do budúcnosti. Rada by chcela apelovať, aby v súlade so snahou podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami, boli všetky príjmové a výdavkové opatrenia v súlade s princípmi transparentnosti a efektívnosti dôsledne zvažované a v riadnom legislatívnom procese dostatočne odôvodňované.
- **Z pohľadu transparentnosti rozpočet podľa RRZ nie je zostavený v súlade s rozpočtovými cieľmi na roky 2024 až 2026. V roku 2024 je cieľ rozpočtu podľa vlády naplnený aj zaznamenaním financovania časti energopomoci zo zdrojov EÚ, čo je s veľkou pravdepodobnosťou v rozpore s princípmi ESA2010. V ďalších rokoch chýbajú konkrétne konsolidačné opatrenia.**

Príloha 3: Vládny návrh zmeny pravidiel pre limit verejných výdavkov je rizikom pre dostatočné ozdravovanie verejných financií (Tlačová správa, 2.5.2024)

<https://www.rrz.sk/vladny-navrh-zmeny-pravidiel-pre-limit-verejnych-vydavkov-je-rizikom-pre-dostatočne-ozdravovanie-verejnych-financii-tlacova-sprava/>

Vláda SR dnes schválila návrh na zmenu pravidiel pre výdavkové limity a predkladá ich do NR SR na prijatie v skrátrenom konaní.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vzniesla k tejto novelizácii zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy viaceré zásadných pripomienok. Návrh predstavuje odklon od národného konceptu ochrany dlhodobého hospodárenia Slovenskej republiky.

Podľa návrhu by sa rámec dlhodobej udržateľnosti riadil iba pravidlami EÚ, čo je možné vnímať ako oslabenie doterajšieho rámca pravidiel pre zlepšenie udržateľnosti verejných financií.

Vzhľadom na zlý stav dlhodobej udržateľnosti podčiarknutý slovenskými špecifikami – najmä zásadnou demografickou zmenou – nemusí byť tento koncept dostatočný. Univerzálne pravidlá navrhované pre širokú skupinu krajín, pričom takmer všetky majú lepšiu dlhodobú udržateľnosť a zároveň menšiu demografickú krízu pred sebou, podľa RRZ nemusia byť dostatočne funkčné a pružné. Budú sa totiž vyznačovať zdĺhavým procesom korekcie v prípade ich nedodržania, menšou precíznosťou proti možnému obchádzaniu a vyššou rigiditou v prípade kríz. Európske pravidlá navyše nebudú prepojené s ochranou dlhodobej udržateľnosti ukotvenou v Ústave SR a nezohľadňujú jej potrebu na dlhodobom horizonte.

RRZ má preto obavu, že zrušenie existujúcich výdavkových limitov môže odporovať článku 55a Ústavy SR a ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti.

Na základe doterajších informácií RRZ predpokladá, že táto zmena môže paradoxne viesť k pomalšiemu trvalému ozdravovaniu verejných financií, a teda k jeho oddiaľovaniu. Dôvodom je napríklad nedostatočná konsolidácia v tomto roku, alebo využitie dočasných opatrení ako expirácia energopomoci, resp. znižovanie veľkosti 2. piliera ako konsolidačných opatrení, ktoré však neznamenajú trvalú konsolidáciu. Úplne bezprostredne to znamená odloženie začiatku konsolidácie z tohto roku na prinajlepšom budúci rok. Pre občanov Slovenska, a najmä pre budúcu generáciu to bude znamenať dodatočné zvýšené náklady, resp. menšiu ochranu finančnej stability poskytovania verejných služieb do budúcnosti.

Všetky pripomienky RRZ k zmene zákona o rozpočtových pravidlách (523/2004) [nájdete tu](#).

Príloha 4: Právne ukotvenie limitu verejných výdavkov (ústavný základ a zákonná úprava účinná do 31.7.2024)

1. Ústavnoprávny základ

Ústavná úprava zakotvuje existenciu limitu verejných výdavkov od 1. marca 2012, keď nadobudli účinnosť kľúčové časti ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Ten v čl. 7 prikazuje existenciu limitu verejných výdavkov, pričom postup pri jeho určení má ustanoviť zákon. Právna analýza Právnickej fakulty UK, ktorá bola v roku 2020 vypracovaná pre potreby Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, v tom čase hodnotila zákonné vyjadrenie limitu nasledovne: „*Súčasná zákonná úprava výdavkového limitu je nedostatočná, nakoľko v nej absentujú konkrétne postupy, ktorými sa má výdavkový limit vypočítavať ako aj sankcie spojené s jeho nedodržiavaním. (...) Súčasný právny stav možno preto hodnotiť tak, že stále nie je naplnená blanketa vyjadrená v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona.*“⁴⁰

S účinnosťou od 1. januára 2021 sa ústavný základ limitu verejných výdavkov priamo prepočil s textom ústavy, pretože od tohto dátumu je účinný čl. 55a ústavy (zavedený ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z.). Podľa jeho prvej vety je povinnosťou Slovenskej republiky chrániť dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. V zmysle druhej vety upravuje ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. na podporu týchto cieľov pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 55a vyslovil, že ním chránená hodnota má hmotnoprávny i procesný rozmer. Materiálnym účelom je ochrana verejných financií pred zanedbávaním transparentnosti, no hlavne odborného kritéria efektívnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej moci o nakladaní s verejnými prostriedkami. Procesný rozmer sa prejavuje v tom, že ak už má byť prijaté rozhodnutie volených zástupcov o opatrení so zásadným vplyvom na stav verejných financií, ktoré pri hodnotení ekonomickými meradlami napĺňajú uvedené požiadavky len v nízkej miere alebo vôbec, potom musí byť vytvorený priestor pre poctivú

⁴⁰ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 28 a 29. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020. Dostupné na https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2021/11/Pravna_analyza_Ustavny_zakon_o_rozpoctovej_zodpovednosti.pdf.

a vyčerpávajúcu diskusiu, ktorá prijatiu rozhodnutia predchádza, primerane zohľadňujúcu stanoviská dotknutých subjektov alebo ich záujmových reprezentantov (nález PL. ÚS 13/2022, 160. bod).

2. Naplnenie ústavného splnomocnenia zákonodarnou činnosťou

K náprave stavu a premietnutiu ústavnej požiadavky existencie limitu verejných výdavkov do praxe došlo až zákonom č. 101/2022 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. apríla 2022 novelizoval okrem iného aj zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Dátum účinnosti bol zdôvodnený záväzkom Slovenskej republiky vo vzťahu k limitu verejných výdavkov obsiahnutým v Pláne obnovy a odolnosti, podľa ktorého sa limit verejných výdavkov má zohľadňovať už v Programe stability na roky 2022 – 2025.⁴¹

Novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v § 4 ods. 2 uvádza, že súčasťou rozpočtu verejnej správy je limit verejných výdavkov. Rozpočet verejnej správy sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík. V rozpočte verejnej správy sa prihliada na výsledky hodnotenia efektívnosti a účinnosti verejných výdavkov vo vybraných oblastiach („revízia výdavkov“) schválené vládou. Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. ďalej upresňuje, že súčasne s návrhom zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok schvaľuje Národná rada limity verejných výdavkov subjektov verejnej správy a ďalších súčastí rozpočtu verejnej správy rozpočtovaných v rozpočte verejnej správy. Na základe splnomocnenia Národnej rady môže vláda pri dodržaní celkového limitu verejných výdavkov upraviť limity verejných výdavkov subjektov verejnej správy a ďalších súčastí rozpočtu verejnej správy rozpočtovaných v rozpočte verejnej správy.

V zmysle § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. tvoria rozpočet verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu v jednotlivých rozpočtových rokoch časovo rozlíšené príjmy a časovo rozlíšené výdavky verejnej správy vrátane limitu verejných výdavkov.

Podľa § 6 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. zohľadňuje ministerstvo financií limit verejných výdavkov v štátnom rozpočte, oznamuje limity verejných výdavkov správcom kapitol najneskôr do 30 dní od schválenia limitov verejných výdavkov Národnou radou a zabezpečuje dodržiavanie limitu verejných

⁴¹ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=508599>, s. 19.

výdavkov.

Limit verejných výdavkov schválený Národnou radou je v zmysle § 14 ods. 9 zákona č. 523/2004 Z. z. záväzný pre subjekty verejnej správy, ktorých výdavky sú súčasťou rozpočtu verejnej správy a na ktoré sa limit verejných výdavkov vzťahuje. Nedodržanie tohto limitu sa považuje za porušenie povinnosti podľa tohto zákona. Ministerstvo financií najneskôr do 30 dní od schválenia limitov verejných výdavkov Národnou radou oznamuje tieto limity verejných výdavkov subjektom verejnej správy.

Podľa § 14 ods. 11 citovaného zákona monitoruje ministerstvo financií najmenej raz za štvrťrok plnenie limitu verejných výdavkov a ak zistí skutočnosti nasvedčujúce prekročeniu limitu verejných výdavkov, vyzve správcu kapitoly alebo iný subjekt verejnej správy na odôvodnenie týchto skutočností a prijatie opatrení na dodržanie limitu verejných výdavkov v termíne určenom ministerstvom financií.

Podrobná charakteristika limitu verejných výdavkov je predmetom úpravy § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z., ktorý ho v ods. 1 označuje za hlavný rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti. Limit verejných výdavkov sa určuje na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia Národnej rady počnúc rokom nasledujúcim po roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do Národnej rady. Ak limit verejných výdavkov nie je určený podľa prvej vety na všetky roky, na ktoré sa zostavuje rozpočet verejnej správy, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vypočíta limit verejných výdavkov na každý rok, na ktorý sa zostavuje rozpočet verejnej správy. Limit verejných výdavkov vypočítava Rada pre rozpočtovú zodpovednosť a predkladá ho na rokovanie Národnej rady do 60 dní po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde po voľbách do Národnej rady.

Zákon č. 523/2004 Z. z. následne v § 30aa ods. 8 zdôrazňuje, že limit verejných výdavkov na nasledujúce štyri roky schvaľuje Národná rada uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v zbierke zákonov. V období uplatňovania opatrení tzv. „dlhovej brzdy“ podľa ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti možno pri prerokovaní návrhov zákonov v pléne Národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov, ktoré boli prerokované vo výboroch Národnej rady. Vláda je povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Ak vláda predložila

Národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní Národnej rady sa neschválí pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladí návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov.

Podľa prechodných ustanovení z § 37m ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. sa limit verejných výdavkov prvýkrát uplatní v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2022 pre rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025.⁴² Zákonodarca neustanovil, že limit sa uplatní jediný raz, ale jeho uplatnenie zaviedol ako pravidlo. Je pravdou, že v § 37m ods. 4 zákona ustanovil pre limit verejných výdavkov osobitnú úpravu, ktorá sa však netýka jeho záväznosti v jedinom volebnom období, ale iba procesu jeho schvaľovania v VIII. volebnom období Národnej rady. Limit verejných výdavkov schvaľovaný v režime prechodného ustanovenia spájajú s limitom verejných výdavkov ustanoveným všeobecnou zákonnou úpravou nasledovné kľúčové charakteristiky: (i) základ v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., (ii) spolupráca ústavných orgánov v procese jeho schvaľovania, a (iii) právna záväznosť vyjadrená zákonnými normami, ktoré však nemusia byť identické.

Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 bol Národnou radou schválený po predchádzajúcom vypočítaní a predložení Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, a to uznesením č. 1964 z 1. februára 2023. Národná rada v ňom uznáva, že ide o limit verejných výdavkov podľa čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. Súčasne v šiestom odseku uznesenia pripomína všeobecnú zákonnú normu z § 30aa ods. 8 druhej vety zákona č. 523/2004 Z. z., podľa ktorej v období uplatňovania opatrení podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. možno pri prerokovaní návrhov zákonov v pléne Národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov, ktoré boli prerokované vo výboroch Národnej rady (**prvý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). Siedmy odsek uznesenia ďalej odkazuje na § 30aa ods. 8 tretiu vetu zákona č. 523/2004 Z. z., podľa ktorého je vláda povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov (**druhý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). V ôsmom odseku uznesenia Národná rada upozorňuje na § 30aa ods. 8 štvrtú vetu zákona č. 523/2004 Z. z., t. j. ak vláda predložila Národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní Národnej rady sa neschválí

⁴² Nasledujúce odseky sú súčasťou stanoviska k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, dostupného na <https://www.rrz.sk/stanovisko-k-pravnej-zavaznosti-limitu-verejnych-vydavkov-na-roky-2023-az-2025/>.

pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý platný limit verejných výdavkov neprekračuje (**tretí príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). Napokon samotná Národná rada v deviatom odseku uznesenia konštatuje, že zákon o štátnom rozpočte na rok 2023 musí byť v súlade aj s čl. 55a Ústavy a čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., teda aj s platným limitom verejných výdavkov, pri ktorom v úvodnej časti uznesenia odkazuje práve na čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. **Štvrtý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami** je prítomný v zákone č. 526/2022 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2023. Ten v § 7 ods. 1 uvádza, že limit verejných výdavkov pre rok 2023 je 41 321 154 940 eur. Tento limit verejných výdavkov sa ustanovuje do schválenia limitu verejných výdavkov podľa odseku 3. Ak limit verejných výdavkov vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na rokovanie Národnej rady je rovný alebo vyšší ako tento limit verejných výdavkov, potom má limit verejných výdavkov zo zákona č. 526/2022 Z. z. prednosť. Ak je limit verejných výdavkov vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na rokovanie Národnej rady nižší, potom Národná rada rozhoduje o tomto nižšom limite. Po jeho schválení zákon určil aplikačnú prednosť limitu schváleného uznesením Národnej rady pred limitom obsiahnutým v § 7 ods. 1 zákona č. 526/2022 Z. z.

Je neprehliadnuteľné, že kým všeobecná zákonná úprava v § 30aa ods. 8 prvej vete zákona č. 523/2004 Z. z. uvádza, že uznesenie schvaľujúce limit verejných výdavkov je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov, podľa prechodného ustanovenia z § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. sa § 30aa ods. 8 prvá veta pri limite verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 nepoužije. Bolo by nesprávne chápať § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004

Z. z. tak, že sa ním platný limit verejných výdavkov transformuje na právne nezáväznú proklamáciu. Zákonodarca totiž ani prechodným ustanovením nevylúčil druhú, tretiu a štvrtú vetu § 30aa ods. 8 zákona č. 523/2004 Z. z. Ako už bolo spomenuté, v období uplatňovania opatrení podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. možno pri prerokovaní návrhov zákonov v pléne Národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, ktoré boli prerokované vo výboroch Národnej rady. Ktorákoľvek vláda je povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s limitom verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. Ak ktorákoľvek vláda predložila Národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, a na rokovaní Národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej

správy s platným limitom verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, potom je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý platný limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 neprekračuje. Platný limit verejných výdavkov je tak záväzný pre Národnú radu (legislatívny proces pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch) a pre vládu, čo je potrebné vnímať v kontexte charakteristiky slovenského ústavného systému ako parlamentnej formy vlády (pozri 36. bod z PL. ÚS 4/2012).

Napokon je dôležité vyjadriť sa k tvrdeniu, že platný limit verejných výdavkov (uznesenie Národnej rady č. 1964 z 1. februára 2023) stratil platnosť uplynutím volebného obdobia Národnej rady, teda 30. septembra 2023. Žiadna časť zákonnej úpravy takúto stratu platnosti neustanovuje, pričom toto tvrdenie nedáva zmysel nielen v kontexte citovaných zákonných ustanovení (§ 30aa ods. 8 druhá až štvrtá veta zákona č. 523/2004 Z. z.), ale ani v kontexte skutočnosti, že VIII. volebné obdobie muselo uplynúť najneskôr vo februári 2024. Zákonodarca si toho musel byť vedomý, keď do § 37m ods. 4 prvej vety zákona č. 523/2004 Z. z. uviedol, že v VIII. volebnom období Národnej rady sa limit verejných výdavkov určuje na roky 2023 až 2025. Národná rada následne uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 schválila limit verejných výdavkov na rok 2025 sumou 45 621 482 931 eur. Ak sa pri výklade právnych noriem štandardne používa prezumpcia racionálneho zákonodarcu, potom nemôže obstať argumentácia, že racionálny zákonodarca mal v úmysle zneplatniť limit verejných výdavkov uplynutím VIII. volebného obdobia, hoci v § 37m ods. 4 prvej vete zákona č. 523/2004 Z. z. výslovne predpísal limit verejných výdavkov aj na rok 2025, ktorý uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 aj záväzne schválil.

3. Záver

Súčasný stav je možné hodnotiť ako rozporný s platnou právnou úpravou, a to v každej z dvoch situácií, akými sa na tento stav dá nazerať:

- I. Prvý pohľad vyplýva z vyššie uvedeného vyhodnotenia právnej situácie a skutkového priebehu udalostí. Problém je tu dvojaký:
 - a. nebol dodržaný postup predpísaný § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z., teda po voľbách do Národnej rady nebol schválený nový limit verejných výdavkov, hoci jeho návrh bol Radou pre rozpočtovú zodpovednosť vypočítaný a predložený. Neschválením nového limitu Národná rada porušila svoju zákonnú povinnosť, ktorá

má základ v ústavnej norme čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, a zároveň

- b. bol schválený zákon o štátnom rozpočte, ktorý je v rozpore s existujúcim limitom verejných výdavkov, t. j. limitom, ktorý bol schválený vo februári 2023. Keďže tento limit nebol doposiaľ nahradený novým, je v rámci platného právneho stavu možné a nutné vychádzať len z neho.

II. Keby sme aj prijali (právne neudržateľnú) tézu ministerstva financií, že limit verejných výdavkov schválený vo februári 2023 stratil platnosť voľbami do Národnej rady, ktoré sa konali 30. septembra 2023, potom je nutné konštatovať, že v rovnakej miere platí prvé tvrdenie predchádzajúceho bodu, t. j. že:

- a. nebol dodržaný postup predpísaný § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z., teda po voľbách do Národnej rady nebol schválený nový limit verejných výdavkov, hoci jeho návrh bol Radou pre rozpočtovú zodpovednosť vypočítaný a predložený. Neschválením nového limitu Národná rada porušila svoju zákonnú povinnosť, ktorá má základ v ústavnej norme čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, a zároveň
- b. bol schválený štátny rozpočet bez toho, aby bol súčasne schválený aj limit verejných výdavkov, čo znamená porušenie § 4 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z., ktorý ustanovuje, že súčasťou rozpočtu verejnej správy je limit verejných výdavkov.

Príloha 5: Na návrh rozpočtu sa RRZ bude pozeráť najmä cez kritériá limitu verejných výdavkov (otázky a odpovede) (11.12.2023)

<https://www.rrz.sk/na-navrh-rozpocetu-sa-rrz-bude-pozerat-najma-cez-kriteria-limitu-verejnych-vydavkov-otazky-a-odpovede/>

Čo je limit verejných výdavkov?

Limit verejných výdavkov je hlavným rozpočtovým nástrojom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti. Ide o maximálnu výšku celkových konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu. Limit výdavkov sa nevzťahuje na niektoré typy výdavkov, ako napríklad eurofondy, plán obnovy, spolufinancovanie, úrokové náklady, či vplyvy hospodárskeho cyklu. Okruh výdavkov je definovaný čo najviac tak, aby zahŕňal výdavky ovplyvňujúce hospodárenie Slovenska a dlhodobú udržateľnosť a zároveň sú pod priamou kontrolou vlády.

Máme teraz nejaký limit výdavkov, keď zatiaľ neboli prijaté nové po vyslovení dôvery vláde?

[Podľa uznesenia Národnej rady č.1964 bol limit verejných výdavkov určený aj na rok 2024 a rok 2025.](#) Tieto limity sú teda platné a záväzné až do momentu schválenia nových limitov v súlade s par. 30aa ods.2. zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Podrobnejšie stanovisko k záväznosti platného limitu nájdete [TU](#). Považujeme za potrebné zdôrazniť, že hypotéza ministerstva financií v návrhu rozpočtu predloženom na rokovanie tripartity (HSR 11.12.2023) o strate platnosti a účinnosti schválených limitov z dôvodu parlamentných volieb je právne neudržateľná.

Prečo sa počíta nový limit výdavkov práve teraz?

Cieľom je určiť limit verejných výdavkov pre novú vládu na celé volebné obdobie. Tento proces sa tak bude opakovať vždy, keď dôjde k prvému vymenovaniu vlády s dôverou po parlamentných voľbách. Je dôležité, aby nová vláda poznala, v akom stave preberá verejné financie, a to nie len z pohľadu aktuálneho deficitu, ale najmä vplyvu legislatívy a opatrení schválených predchádzajúcimi vládami na dlhodobú udržateľnosť. Preto je rozhodujúcim dňom deň získania dôvery vlády, čo sa stalo 21. novembra 2023.

Čo vyžaduje pravidlo limitu výdavkov?

Výpočet limitu výdavkov predpokladá zostavenie tzv. základného scenára, teda vývoj príjmov a výdavkov za predpokladu platnej legislatívy ku dňu získania dôvery vlády. Na základe tohto scenára RRZ vyhodnotí stav dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom správu o výpočte je RRZ povinná zverejniť. V nadväznosti na vyhodnotenie dlhodobej udržateľnosti, či je riziko nízke, stredné alebo vysoké, zákon vyžaduje, aby došlo k jej zlepšovaniu o 0,25 alebo 0,5% ročne. Po zohľadnení tejto požiadavky RRZ vypočíta limit výdavkov, ktorý je predložený na schválenie NRSR. Tentokrát sa predpokladá vysoké riziko, a teda súčasná vláda bude musieť zlepšovať udržateľnosť o 0,5% ročne v porovnaní so stavom, ktorý jej zanechali minulé vlády.

Čo presne znamená zlepšovanie udržateľnosti o 0,5% ročne?

Zlepšovanie udržateľnosti sa posudzuje voči základnému scenáru, teda voči vývoju bilancie rozpočtu tak, ako ju prevzala nová vláda po predchádzajúcich. Znamená to, že ak sa hospodárenie rozpočtu automaticky zhoršuje medziročne napr. o 0,2% HDP z dôvodu už dávnejšie prijatej legislatívy alebo ekonomického vývoja, pri požiadavke na zlepšovanie udržateľnosti o 0,5% by to znamenalo medziročné zlepšenie salda len o 0,3% HDP. Platí to aj opačne, ak by sa hospodárenie automaticky zlepšovalo (aj bez zásahov vlády) o 0,2% HDP, tak medziročné zlepšenie udržateľnosti o 0,5% HDP by znamenalo potrebu medziročne zlepšiť saldo o 0,7% HDP.

Vláda chce predložiť a mať schválený rozpočet ešte tento rok, aby sa vyhla rozpočtovému provizóriu. Je reálne, aby sa dodržal proces prípravy a schválenia limitov tak, aby mohol byť rozpočet riadne schválený?

Tak ako aj v iných oblastiach aj tu platí, že všetky dotknuté orgány verejnej správy by mali vzájomne spolupracovať a poskytovať si súčinnosť v medziach svojich kompetencií a povinností. Navyše, v tomto prípade je povinnosť poskytovať súčinnosť ukotvená aj v metodike dohodnutej medzi RRZ/MFSR. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dňa 8. novembra 2023 listom oslovila ministra financií so žiadosťou o stretnutie a dosiahnutie vzájomnej koordinácie pri výpočte a predložení limitov výdavkov ako povinnosť RRZ a predloženia návrhu rozpočtu v súlade s týmito limitmi ako povinnosť ministra financií. Súčasťou listu bol návrh harmonogramu jednotlivých úkonov, ktorý sa z dôvodu chýbajúceho koordináčného stretnutia zo strany MFSR nepodarilo dodržať.

Aké sú možné praktické a právne dôsledky schválenia rozpočtu bez zosúladenia s limitom výdavkov?

Vláda je povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Ak vláda predložila národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladí návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov.

Výpočet limitu verejných výdavkov je síce podrobne upravený zákonom, svoj základ však má v ústavnej úprave, v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Je nutné zdôrazniť, že limit nie je len zákonný konštrukt, s ktorým vie parlamentná väčšina ľubovoľne manipulovať; jeho existencia je otázkou ústavného imperatívu. Preto zákon, ktorý v súlade s ústavnou úpravou upravuje postup pri určení limitu verejných výdavkov, nesmie vyprázdniť podstatu tohto inštitútu. Forma, akou sa limit schvaľuje, je vcelku netypická – neschvaľuje sa zákonom, ale uznesením Národnej rady, ktoré sa však uverejňuje v Zbierke zákonov a je mu explicitne priznaná všeobecná záväznosť. Z dôvodu existenciálneho napojenia tohto uznesenia na čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa porušenie limitu verejných výdavkov (vrátane jeho porušenia zákonom Národnej rady) dalo chápať ako porušenie ústavnej normy, čo by zakladalo dôvod na konštatovanie protiústavnosti aktu, ktorým sa limit verejných výdavkov porušil. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť síce nie je oprávnená navrhnúť Ústavnému súdu začatie konania o súlade právnych predpisov, no okruh oprávnených subjektov zahŕňa aj hlavu štátu alebo parlamentnú menšinu (aspoň 30 poslancov), ktorí sa už za oprávnený subjekt považujú.

Schválenie rozpočtu v nesúlade s výdavkovými limitmi by tiež bolo zvrátením príslušného míľnika z prvej žiadosti o platbu Pláne obnovy a odolnosti. Európska komisia tento míľnik už vyhodnotila ako splnený a 26. júna 2022 vyplatila Slovenskej republike 458,3 mil. eur. Zvrátenie akéhokoľvek už splneného míľnika – napr. aj schválenie rozpočtu v rozpore s platnými limitmi – by vážne ohrozilo ďalšie žiadosti o platbu, aktuálne najmä 4. žiadosť o platbu vo výške 923,8 mil. eur.

Bolo by možné rozpočet schvaľovať až v roku 2024 tak, aby bol zostavený plne v súlade s novými limitmi?

V prípade, ak by nebol z akýchkoľvek dôvodov návrh rozpočtu na rok 2024 schválený do konca roka 2023, zákon o rozpočtových pravidlách má zadanú procedúru tzv. rozpočtového provizória. Ide o stav, kedy fungujú všetky úlohy štátu bez obmedzení s tým, že sú pozastavené nové iniciatívy napr. v oblasti viacročných investícií a pod., nakoľko nie je zrejmé jasné financovanie. Provizorium je teda obmedzením, ale nie je to stav, ktorý by pri krátkodobom a dočasnom období spôsobil znefunkčnenie štátu. Naopak, je to legitímny a štandardný nástroj rozpočtového procesu, ktorý vytvára časový priestor na dodržanie pravidiel legislatívneho procesu, viac času na negociáciu priorít rozpočtu a pod. Vezmime si len príklad samospráv, ktoré majú voľby vždy na jeseň, pričom po posledných voľbách v roku 2022 takmer polovica samospráv išla do roku 2023 v provizorii a riadny rozpočet schvaľovali až v prvom kvartáli roku 2023. Nie je to teda nástroj, ktorý by mal byť strašiakom a vyvolávaním atmosféry časového stresu odôvodňovať porušovanie základných princípov rozpočtového procesu, vr. limitu výdavkov. V Českej republike, ktorá má podobné rozpočtové pravidlá ako SR, sa aj na vládnej úrovni opakovane využívalo provizorium.

Príloha 6: Stanovisko k zverejneným výhradám k výdavkovým limitom (22.02.2024)

<https://www.rrz.sk/stanovisko-k-zverejnenym-vyhradam-k-vydavkovym-limitom/>

Tento materiál reaguje na výhrady k limitu verejných výdavkov, ktoré boli komunikované vo verejnom priestore a ku ktorým je podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť potrebné zaujať vysvetľujúce stanovisko, nakoľko často ide o nedorozumenia. Jednotlivé výhrady voči limitom sú očíslované a vyznačené tučným písmom, pod nimi je uvedená reakcia Rady.

Limit verejných výdavkov – všeobecne

1. Limity schválené vo februári 2023 stratili začiatkom nového volebného obdobia platnosť.

Rada upozorňuje, že žiadna časť zákonnej úpravy limitu verejných výdavkov neustanovuje⁴³ stratu platnosti uplynutím volebného obdobia. Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 z februára 2023 zostáva v platnosti, keďže zatiaľ nedošlo k jeho aktualizácii alebo k schváleniu nových limitov národnou radou, ktoré by ho nahradili. Dovtedy má vláda a NR SR zákonnú povinnosť riadiť sa týmito vypočítanými limitmi.

2. Keďže výdavkové limity sa pre vládu počítajú len na začiatku volebného obdobia, v nasledujúcich rokoch pri zmenených predpokladoch strácajú relevanciu.

Vlády majú vo všeobecnosti sklon k vytváraniu deficitov, pričom limit verejných výdavkov predstavuje pravidlo, ktoré by vládu malo disciplinovať a nasmerovať verejné financie na dlhodobu udržateľnú trajektóriu. Limit verejných výdavkov je dôležitým proticyklickým nástrojom riadenia rozpočtu a jeho výpočet na štvorročné obdobie by mal podporovať dlhodobé plánovanie výdavkových politík vlády. Vláda dopredu na celé volebné obdobie pozná veľkosť tzv. fiškálneho priestoru (pre každý rok jedno číslo v miliardách eur), ktorý sa nezmenší ani v prípade negatívneho ekonomického vývoja. V prípade lepšieho výsledku hospodárenia v jednom roku bude mať vláda nasledujúci rok k dispozícii aj ušetrené

⁴³ Podľa právneho stanoviska Rady limit verejných výdavkov z februára 2023 nestráca platnosť uplynutím VIII. volebného obdobia: „Napokon je dôležité vyjadriť sa k tvrdeniu, že platný limit verejných výdavkov (uznesenie Národnej rady č. 1964 z 1. februára 2023) stratil platnosť uplynutím volebného obdobia Národnej rady, teda 30. septembra 2023. Žiadna časť zákonnej úpravy takúto stratu platnosti neustanovuje, pričom toto tvrdenie nedáva zmysel nielen v kontexte citovaných zákonných ustanovení (§ 30aa ods. 8 druhá až štvrtá veta zákona č. 523/2004 Z. z.), ale ani v kontexte skutočnosti, že VIII. volebné obdobie muselo uplynúť najneskôr vo februári 2024. Zákonodarca si toho musel byť vedomý, keď do § 37m ods. 4 prvej vety zákona č. 523/2004 Z. z. uviedol, že v VIII. volebnom období Národnej rady sa limit verejných výdavkov určuje na roky 2023 až 2025. Národná rada následne uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 schválila limit verejných výdavkov na rok 2025 sumou 45 621 482 931 eur. Ak sa pri výklade právnych noriem štandardne používa prezumpcia racionálneho zákonodarcu, potom nemôže obstať argumentácia, že racionálny zákonodarca mal v úmysle zneplatniť limit verejných výdavkov uplynutím VIII. volebného obdobia, hoci v § 37m ods. 4 prvej vety zákona č. 523/2004 Z. z. výslovne predpísal limit verejných výdavkov aj na rok 2025, ktorý uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 aj schválil.“ RRZ, [Stanovisko](#) k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

zdroje z predchádzajúceho roka. Naopak, prekročenie limitu v jednom roku povedie k jeho zníženiu v ďalšom roku.

Pre zohľadnenie niektorých zmenených predpokladov, ako je najmä prijatie legislatívnych zmien ovplyvňujúcich príjmy alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií, existuje v zákone mechanizmus aktualizácie limitu verejných výdavkov, ktorým sa zmeny premietnu v sume limitov.

Aktualizácia sa vykonáva pravidelne každý rok do 30. júna, alebo kedykoľvek na požiadanie vlády. Limity je taktiež možné aktualizovať aj na základe iniciatívy RRZ v prípade prijatia legislatívnych opatrení, ktoré ovplyvňujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Súčasťou aktualizácie je aj odlišný vývoj niektorých položiek, ktoré nie sú súčasťou limitu (napríklad hospodárenie samospráv, výdavky na spolufinancovanie prostriedkov z rozpočtu EÚ, odvod do rozpočtu EÚ), ako aj plnenie/nepĺnenie limitu v predchádzajúcom roku. Dôvodom je to, aby tieto položky, aj keď sú mimo priamej kontroly vlády, vo výsledku nezhoršovali dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Pri mimoriadnych okolnostiach, ako sú prípady významných odchýlok v prognóze daňových a nedaňových príjmov (o 3 % HDP voči pôvodným predpokladom pri výpočte limitu) alebo vyhlásenie mimoriadnej okolnosti (medziročné zníženie reálneho HDP) sa limit vypočíta odznova zohľadňujúc zmenené ekonomické podmienky.

3. Výdavkové limity pripravila Rada pre rozpočtovú zodpovednosť a nastavila si ich tak, aby právomoci spojené s pravidlom zostali u nej.

Samotná povinnosť prijať výdavkové limity vznikla prijatím ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v Národnej rade SR v roku 2011. RRZ nepredkladá návrhy zákonov na rokovanie vlády alebo národnej rady, preto jej nemožno prisudzovať zodpovednosť za legislatívnu podobu limitov výdavkov. Novela zákona, ktorou sa zaviedli limity verejných výdavkov, bola predložená vládou SR. Finálnu podobu s podrobnosťami o fungovaní výdavkových limitov novela nadobudla zmenami cez pozmeňovací návrh Výboru NR SR pre financie a rozpočet.

Zákon, ktorým sa zaviedli limity verejných výdavkov, bol [schválený](#) plénom národnej rady dňa 16. marca 2022. Zákon prijali poslanci Národnej rady SR naprieč politickým spektrom až 95 hlasmi. Nadobudol účinnosť 1. apríla 2022. Pôvodne mali byť limity výdavkov prijaté v rámci komplexnej reformy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý prijala [vláda](#) 30. septembra 2020⁴⁴. [NR](#)

⁴⁴ Novela Ústavného zákona mala okrem prijatia limitu verejných výdavkov aj upraviť fungovanie dlhovej brzdy, zaviesť prechod na čistý dlh, alebo verejné vypočítanie kandidátov na členov Rady. Rada k návrhu novely zverejnila [stanovisko](#) v ktorom uvítala tieto zmeny.

[SR](#) schválila návrh novely ústavného zákona v prvom čítaní. V rokovaní o novele sa však vzhľadom na chýbajúcu politickú podporu ďalej nepokračovalo.

Rada bola Ministerstvom financií SR, ako gestorom zákona, prirodzene prizvaná na odborné rokovania počas prípravy návrhu novely ústavného zákona a neskôr aj zákona, ktorý zavádzal limity verejných výdavkov. Rada poskytla Ministerstvu financií SR plnú súčinnosť pri príprave návrhu zákonov v tých oblastiach, na ktoré bola dopytovaná. Zároveň sa Rada zúčastnila v oboch prípadoch medzirezortného pripomienkového konania, kde vzniesla odborné pripomienky obdobne ako iné subjekty⁴⁵.

Rada neskôr vo svojom [stanovisku](#) pozitívne vnímala schválenie zákona, ktorý upravuje spôsob výpočtu limitu verejných výdavkov, čím sa napravil pretrvávajúci protiústavný stav, keďže ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti prijatý už v roku 2011 predpokladal existenciu efektívnych výdavkových limitov. Rada vo svojom stanovisku a taktiež v iných správach verejne komunikovala⁴⁶ aj výhrady k schválenej novele zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Išlo najmä o to, že základné pravidlá fungovania limitov výdavkov neboli zahrnuté do ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, z čoho vyplýva aj nekonzistentnosť s ustanoveniami ústavného zákona (dlhovej brzdy). Ďalšou výhradou bola nedostatočná minimálna miera vyžadovanej konsolidácie vo vysokom stupni rizika dlhodobej udržateľnosti, ktorá je rovnaká ako v strednom stupni rizika, teda 0,5 % HDP. Rada odporúčala, aby vo vysokom riziku bola vyžadovaná konsolidácia na úrovni 0,75 % HDP.

4. Exekutívnu právomoc má mať ministerstvo financií, a nie Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Rada nemôže riadiť verejné financie, je tu na to, aby kontrolovala, či sa limity dodržiavajú.

Rada nezostavuje rozpočet verejnej správy, nestanovuje opatrenia, ktoré sa majú zahrnúť do rozpočtu, ani nijakým spôsobom neovplyvňuje tvorbu a plnenie rozpočtu. Za zostavenie a realizáciu rozpočtu verejnej správy je v plnej miere zodpovedné Ministerstvo financií SR, pričom je nevyhnutné, aby pri tejto činnosti rešpektovalo platné zákony vrátane platných fiškálnych pravidiel, ako je napríklad limit verejných výdavkov. Hlavným cieľom limitu výdavkov je zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií tak, ako to vyplýva z Ústavy SR.

⁴⁵ Rada vzniesla pripomienky k [novele](#) ústavného zákona ako jeden z 20 subjektov, ktoré tento zákon pripomienkovali z celkového počtu 68 inštitúcií, ktoré sa zapojili do MPK. V prípade [novely](#) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa zaviedli limity verejných výdavkov, Rada bola jeden z 23 subjektov, ktoré návrh zákona pripomienkovali a jedna zo 70 verejných inštitúcií, ktoré boli v rámci prípravy zákona účastné MPK k návrhu zákona.

⁴⁶ Chronológiu prijímania limitov verejných výdavkov a hodnotenie ich implementácie v rozpočtovom procese je možné nájsť v [Správe o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2021](#) a v [Správe o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2022](#), ktoré Rada predložila na rokovanie NR SR.

Povinnosti Rady sa odvíjajú od platných zákonov. Rada sa pri výpočte limitu verejných výdavkov striktnie pridrižiava zákonov a platnej metodiky. Na základe nich Rada najprv vypočíta základný scenár vývoja verejných financií, t.j. odhadne stav verejných financií v čase zmeny vlády po voľbách (k momentu schvaľovania programového vyhlásenia vlády). Základný scenár je dôležitý z hľadiska férového nastavenia limitu verejných výdavkov do ďalších rokov a je nevyhnutné, aby vychádzal z objektívnych, neskreslených informácií o verejných financiách. Následne použitím zákonom definovaných vstupov z údajov Ministerstva financií SR a Výboru pre daňové prognózy Rada vypočíta limit verejných výdavkov za predpokladu zákonom daného tempa ozdravenia verejných financií. Vypočítané limity schvaľuje Národná rada SR.

Úloha Rady následne spočíva aj vo výpočte aktualizovaného limitu na základe zákonom daných skutočností, napríklad v dôsledku prijatia legislatívnych zmien ovplyvňujúcich príjmy alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií v priebehu volebného obdobia. Po ukončení roku Rada vyhodnocuje plnenie limitu.

5. Výdavkové limity zužujú priestor na ozdravenie verejných financií len prostredníctvom výdavkov.

Výdavkové limity sú neutrálny nástroj riadenia verejných financií na Slovensku. Neobmedzujú vládu v spôsobe, akým sa rozhodne konsolidovať verejné financie. Vláda nemusí konsolidovať len cez zníženie výdavkov, ak sa rozhodne pre zvyšovanie príjmov, dôjde k aktualizácii limitu o vplyvy schválených legislatívnych opatrení a limit verejných výdavkov sa zvýši. Kľúčové však je, aby všetky opatrenia na ozdravenie verejných financií, či už na strane výdavkov alebo príjmov, mali trvalý vplyv na hospodárenie.

Ako príklad striktného dodržiavania neutrality medzi výdavkovými a príjmovými opatreniami (zjednodušene, medzi preferovanými pravicovými alebo ľavicovými riešeniami), RRZ verejne formulovala výhrady proti zahrnutiu daňovej brzdy priamo do ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

6. Limity nie sú flexibilné a neumožňujú pružne reagovať na meniacu sa ekonomickú situáciu.

Limity výdavkov sú dôležitým operatívnym a zároveň proticyklickým nástrojom riadenia rozpočtu, ktorý stabilizuje ekonomiku. V čase silného ekonomického rastu vedú k rýchlejšiemu znižovaniu

deficitu rozpočtu a naopak, v čase ekonomického spomalenia alebo recesie vytvárajú priestor pre fiškálnu expanziu. Výdavkové limity umožňujú vláde realizovať jednorazové a dočasné opatrenia a teda čeliť nečakaným šokom, akým je napríklad energetická kríza. Tieto výdavky totiž nie sú súčasťou limitov. Zároveň v čase významných ekonomických kríz môže vláda limit so súhlasom NR SR prekročiť, pričom k návrhu vlády pripája pred hlasovaním v NR SR svoje stanovisko aj Rada.

V prípade, že sa zhorší ekonomický vývoj, ktorý povedie k nižšiemu výberu daní (a nie sú splnené podmienky na aktivovanie ani jednej z únikových klauzúl⁴⁷), výdavky sa naopak nemusia znižovať. Vláda môže použiť rovnakú sumu výdavkov, akú mala naplánovanú v rozpočte v súlade s vypočítaným limitom. Naopak, v prípade, že sa zlepší ekonomický vývoj, ktorý povedie k daňovým nadpríjmom, limity neumožnia ich použitie na dodatočné výdavky, ktoré by ekonomiku destabilizovali smerom k vyššiemu prehrievaniu.

Ak by došlo k recesii - ekonomickému poklesu, limity sa prepočítajú tak, aby nevyžadovali žiadnu konsolidáciu. Zároveň vláda môže takto upravený limit prekročiť so súhlasom NR SR. Po skončení krízovej udalosti vyžadujú limity v najbližšom roku len polovičnú konsolidáciu oproti riadnym požiadavkám zákona v bezkrízovom období.

V čase odborných diskusií Rada kládla veľký dôraz práve na únikové klauzuly a niektoré z nich sa nedostali do zákona.

Limit verejných výdavkov – európsky kontext

7. Výdavkové limity nie sú v súlade s novými európskymi pravidlami.

Základom nových európskych pravidiel je dodržiavanie referenčných hodnôt deficitu vo výške 3 % HDP a dlhu vo výške 60 % HDP, pričom požiadavky na konsolidáciu sa v jednotlivých členských krajinách budú odvíjať od posúdenia vývoja ich verejných financií v **strednodobom** (približne 15-ročnom) horizonte.

⁴⁷ V prípade, že je na úrovni Európskej únie aktivovaná všeobecná úniková doložka, vláda nie je povinná zosúladiť rozpočet verejnej správy s LVV a je povinná v rozpočte iba uviesť informáciu o vzťahu rozpočtu k limitu.

Ďalšou únikovou klauzulou je vyhlásenie mimoriadnej okolnosti. Vyhlasuje ju vláda v prípade, že ŠÚ SR zverejní, že HDP za predchádzajúci štvrtrok vyjadrený v stálych cenách medziročne klesol a na základe bezprostredne nasledujúcej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) sa podľa veľkosti poklesu určí trvanie mimoriadnej okolnosti. Ak HDP klesne o viac ako 3 p.b., mimoriadna okolnosť trvá 24 mesiacov a ak je pokles nižší, trvá 12 mesiacov. LVV sa prepočíta tak, aby počas trvania mimoriadnej okolnosti nevyžadoval zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti, pričom takto upravený LVV môže vláda po schválení národnou radou prekročiť.

Zároveň sa v prípade významnej odchýlky v prognózach daňových a nedaňových príjmov, t.j. ak odchýlka v absolútnej hodnote presahuje 3% HDP oproti pôvodným predpokladom, LVV počíta nanovo, zohľadňujúc nový ekonomický výhľad.

Limit verejných výdavkov vychádza z cieľov ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti schváleného v roku 2011, ktorým je dosiahnutie **dlhodobej** udržateľnosti verejných financií na 50-ročnom horizonte, pričom za horný limit zadlženia sa považuje dlh vo výške 50 % HDP. Dlhší časový horizont a nižšia úroveň dlhu v porovnaní s európskymi pravidlami reflektujú špecifiká slovenskej ekonomiky, ako je závislosť malých a otvorených ekonomík od výkyvov na finančných trhoch a neskorší nástup vplyvov starnutia populácie na verejné financie v porovnaní s inými európskymi krajinami.

Keďže výdavkové limity zohľadňujú dlhší časový horizont a prísnejšie požiadavky na výšku dlhu v porovnaní s európskymi pravidlami, ich naviazanie výlučne na európske pravidlá by v konečnom dôsledku viedlo k oslabeniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti na Slovensku a nemuselo tak byť v súlade s požiadavkou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

8. Vzhľadom na európske fiškálne pravidlá nepotrebujeme ďalšie pravidlá na národnej úrovni (výdavkové limity).

Verejné financie Slovenska od vstupu do Európskej únie ani v jednom roku neplnili strednodobý rozpočtový cieľ definovaný európskymi fiškálnymi pravidlami, ktorý by z ich pohľadu zabezpečoval udržateľnosť verejných financií. Ekonomicky dobré časy neboli využité na podstatné zníženie dlhu verejnej správy a prípravu verejných financií na krízové obdobie. Zavedenie výdavkových limitov, ktoré predpokladal ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti prijatý v roku 2011, malo za cieľ nasmerovať verejné financie Slovenska k dlhodobej udržateľnosti.

Limity verejných výdavkov sú platnou súčasťou národných rozpočtových pravidiel, ktoré ako operatívny nástroj rozpočtovej politiky predpokladá ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Právny stav absencie limitov verejných výdavkov v minulosti porušoval⁴⁸ ústavný zákon, čoho dôsledkom bolo aj výrazné zhoršenie stavu verejných financií.

Limit verejných výdavkov predstavuje národné pravidlo, ktorého plnenie by malo zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií Slovenska. Európske pravidlá definované v Pakte stability a rastu vznikli v súvislosti s vytvorením menovej únie a ich hlavným cieľom je, aby sa prípadné fiškálne problémy neprelievajú z jednej krajiny do druhej. Preto udržateľnosť verejných financií zohľadňujú len čiastočne.

⁴⁸ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejestvujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚzORZ, 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.“

Európske pravidlá sú zároveň založené na odlišných prístupoch k definícii dlhodobej udržateľnosti⁴⁹ a k vyčísleniu numerických odporúčaní⁵⁰ pre fiškálnu politiku členských krajín. Zároveň ich vymožitelnosť, vrátane hodnotenia ich plnenia, je postavená na úsudku Európskej komisie a schválení jej odporúčaní Radou EÚ, čo znižuje efektívnosť týchto pravidiel. Asi najznámejší príklad je Grécko, kde pravidlá EÚ nezabránili kríze verejných financií.

Európske pravidlá, konkrétne Nariadenie o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu a Smernica o požiadavkách na rozpočtové rámce⁵¹ zároveň explicitne predpokladajú, že nezávislé fiškálne inštitúcie každej krajiny Eurozóny (ktorou je na Slovensku Rada pre rozpočtovú zodpovednosť) budú vyhodnocovať a monitorovať plnenie domácich fiškálnych pravidiel, ktoré z pohľadu EÚ budú dopĺňať spoločné fiškálne pravidlá.

Čiže európske pravidlá sú len nevyhnutné minimum najmä z titulu menovej únie. Najmä krajiny, ktoré majú komplikovaný stav verejných financií, prirodzene vyžadujú aj domáce pravidlá.

9. Európska únia pripravuje reformu fiškálnych pravidiel, nastavme limity verejných výdavkov na ich požiadavky, ktoré by mali byť prísnejšie.

Predpokladané prísnejšie požiadavky na konsolidáciu vyplývajúce z nových európskych fiškálnych pravidiel sú ovplyvnené neuplatňovaním limitu verejných výdavkov v roku 2023 a v schválenom rozpočte na rok 2024, čo zhoršuje východiskový stav verejných financií, na ktorý sa požiadavky nových pravidiel budú pravdepodobne od roku 2025 aplikovať. Vzhľadom na chýbajúce detaily, ktoré sa v súčasnosti diskutujú, ešte nevieme povedať, či nové pravidlá budú prísnejšie aj v ďalších oblastiach potrebných pre efektívne fungovanie pravidiel, ako je posudzovanie prijatých opatrení vo vzťahu k dlhodobej udržateľnosti, nezávislé vyhodnocovanie pravidiel, vymožitelnosť a uplatňovanie sankcií.

⁴⁹ Strednodobý rozpočtový cieľ podľa Paktu stability a rastu zohľadňuje jednu tretinu budúcich nákladov starnutia populácie na nekonečnom horizonte, kým definícia dlhodobej udržateľnosti podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa do limitu premietnu všetky odhadované náklady na horizonte najbližších 50 rokov.

⁵⁰ V súčasnosti ide konkrétne o výdavkové pravidlo. Výdavkové pravidlo Paktu stability a rastu sleduje iný okruh výdavkov (zahŕňa výdavky samospráv) ako výdavkové limity, pričom ich tempo rastu odvodzuje od tempa priemerného rastu potenciálneho produktu Slovenska (čo nemusí viesť k požadovanému ozdraveniu verejných financií za predpokladu, že príjmy rastú pomalším tempom).

⁵¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0473>
Smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. Novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0085>).

Tieto predpisy EÚ sú súčasťou tzv. 6-pack-u a 2-pack-u, ktoré spolu s Fiškálnym kompaktom tvoria rámec fiškálnych pravidiel EÚ.

Vo februári 2024 sa dosiahla⁵² predbežná dohoda o legislatívnej podobe nových pravidiel a predpokladá sa schválenie príslušnej legislatívy do konca aktuálneho funkčného obdobia Európskeho parlamentu. Podľa MF SR návrh nových fiškálnych pravidiel EÚ od Európskej komisie bude vyžadovať konsolidáciu na úrovni asi 1 p.b. ročne. MF SR vo svojom [komentári](#) uvádza ako dôvody takejto požiadavky najmä zlý východiskový stav verejných financií a potrebu prípravy na negatívne vplyvy starnutia populácie na verejné financie.

Okrem samotnej požiadavky na konsolidáciu však bude dôležité aj to, akou mierou prispeje k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií⁵³, na akú časť verejných výdavkov sa pravidlo aplikuje, aká inštitúcia bude plnenie pravidla vyhodnocovať, ako aj to, čo sa stane, ak ho krajina nespĺní. Nemenej dôležité sú aj technické detaily výpočtu pravidla. Bez poznania týchto podrobností nie je možné jednoznačne určiť, či nové pravidlá budú v konečnom dôsledku prísnejšie ako aktuálne požiadavky národných výdavkových limitov.

Aktuálne sa javí, že nové pravidlá môžu byť, aspoň zo začiatku, pre Slovensko numericky prísnejšie, avšak ich vyhodnocovanie a sankcionovanie bude naďalej pravdepodobne výrazne pomalšie než je to pri domácich fiškálnych pravidlách. Táto pomalšia reakcia je na úrovni EÚ prirodzená, keďže rozhodovanie musí byť v rovnakých termínoch pre všetky členské krajiny. Nedokáže tak reagovať napr. na zmeny vlády či volebné obdobia.

Zároveň máme aj nedávnu skúsenosť s uplatňovaním európskeho výdavkového pravidla (tzv. fiškálny kompakt, pravidlo o vyrovnanom rozpočte), ktoré počítalo a vyhodnocovalo samotné MF SR. RRZ mala odlišné výpočty a z histórie vieme, že po niekoľkých rokoch uplatňovania tohto pravidla sa dlhodobá udržateľnosť výrazne zhoršila z pásma nízkeho rizika do pásma vysokého rizika (viď nižšie).

10. RRZ má pri limitoch verejných výdavkov príliš veľké kompetencie, v iných krajinách sa nimi zaoberá ministerstvo financií.

Fiškálne rady majú v rámci krajín EÚ, ktoré majú v nejakej forme zavedené limity výdavkov, významné kompetencie najmä pri kontrole a vyhodnocovaní plnenia limitu, ako aj pri schvaľovaní makroekonomických predpokladov rozpočtu. Ako príklad krajiny, kde má fiškálna rada významné

⁵² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240205IPR17419/deal-on-eu-economic-governance-reform>

⁵³ Európska komisia nepovažuje, na rozdiel od aktuálneho prístupu výpočtu limitu verejných výdavkov, výdavky na energopomoc za jednorazové opatrenie a ich zníženie by tak prispelo v ich pohľade ku konsolidácii. Ukončenie jednorazovej pomoci má však zanedbateľný vplyv na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

kompetencie pri nominálnych výdavkových limitoch, možno uviesť Holandsko, kde síce limit formálne počíta ministerstvo financií, avšak pre ich výpočet používa nezávislé strednodobé predpoklady CPB (Centraal Planbureau). Tá taktiež vyhodnocuje ich plnenie a podobné kompetencie majú nezávislé fiškálne rady aj vo zvyšných krajinách, kde existujú nominálne limity (Dánsko, Fínsko a Švédsko). Z krajín mimo EÚ možno spomenúť Veľkú Britániu, kde sa pre tvorbu rozpočtu vrátane výdavkových limitov používajú nezávislé makroekonomické predpoklady fiškálnej rady OBR (Office for Budget Responsibility).

Postavenie RRZ pri výpočte limitu verejných výdavkov v slovenskom kontexte vyplýva z čl. 55a Ústavy SR a z ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorým sa zriaďuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislý orgán hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, ktorých cieľom je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti, ktorú presne definuje zákon, predpokladá existenciu limitu verejných výdavkov.

Nastavenie mandátu RRZ v rámci výpočtu limitu verejných výdavkov je aj dôsledkom neúčinného fungovania pravidla o vyrovnanom rozpočte⁵⁴ v čase pred pandémiou, kedy za implementáciu, vyhodnocovanie plnenia pravidla a prípadný návrh na spustenie korekčného mechanizmu bolo zodpovedné MF SR. RRZ viackrát identifikovala porušenie pravidla⁵⁵, pričom MF SR nevykonalo žiadne nápravné kroky. Nevyužitie priaznivých ekonomických časov na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu viedlo k zvýšeniu úrovne dlhu v čase pred vypuknutím pandémie približne o 10 p.b. v porovnaní so situáciou, ak by pravidlo bolo dodržané. A zároveň toto pravidlo nezabránilo tomu, aby sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií zhoršila z pásma nízkeho rizika až do pásma vysokého rizika aj z titulu prijatia zmien v dôchodkovom systéme.

11. Limit verejných výdavkov sa musí urobiť tak, ako je to v iných krajinách.

Každá krajina, ktorej fiškálne pravidlá zahŕňajú limit verejných výdavkov, má rozdielnu úpravu, ktorá zohľadňuje národné špecifiká a limity tak nie je korektné navzájom porovnávať.

Výdavkové limity v rôznych podobách existujú v 15 krajinách EÚ a ich najrozšírenejšou podobou je naviazanie na vybraný ekonomický ukazovateľ (napr. rast HDP alebo objem vyjadrený v % HDP).

⁵⁴ Pravidlo o vyrovnanom rozpočte vyžaduje dosiahnutie štrukturálneho deficitu najviac vo výške 0,5 % HDP. Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú nízke riziká, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP. Vláda opakovane odsúvala dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu podľa tohto pravidla napriek výrazným neočakávaným daňovým príjmom (boli použité na nové dodatočné výdavky namiesto podstatnejšieho znížovania deficitu).

⁵⁵ RRZ, [Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019](#), júl 2020.

Nominálny limit určujúci trajektóriu na viacročnom horizonte sa uplatňuje len v Dánsku, Fínsku, Holandsku a Švédsku a ich rozsah a pokrytie sa odlišujú. Pre ilustráciu, zatiaľ čo v Holandsku pokrývajú 90 % výdavkov verejnej správy, vo Fínsku ide len o 37 % výdavkov verejnej správy⁵⁶. Niektoré krajiny, ako Dánsko, zahŕňajú do limitu aj výdavky samospráv, v iných sa sústredia na primárne necyklické výdavky (Fínsko) alebo celkové výdavky centrálnej vlády vrátane systémov sociálneho zabezpečenia (Holandsko a Švédsko). Nie všade existenciu limitov navyše upravuje zákon, ako napríklad vo Fínsku, kde bez zákonnej úpravy limity existujú od roku 2003. Základnou funkciou nominálnych limitov bez ohľadu na ich zákonnú úpravu však je v týchto krajinách podpora manažmentu strednodobých fiškálnych plánov jednotlivých vlád s ohľadom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a kontrolu dlhu.

Pre určenie podoby limitu teda neexistuje jednotný návod a je k nemu potrebné pristúpiť s dôkladným zohľadnením národných špecifik. Pre Slovensko platí, že sa v budúcnosti vo výraznej miere prejavia efekty nepriaznivého demografického vývoja a je preto veľmi dôležité nastaviť fiškálne pravidlá tak, aby zohľadnili budúce náklady, ktoré zo starnutia obyvateľstva vyplývajú a splnili tak požiadavku ústavného zákona na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Iné krajiny s lepším demografickým výhľadom môžu zápasieť skôr s vysokými hodnotami dlhu a ich fiškálne pravidlá tak odrážajú túto skutočnosť. Je teda priam žiadúce, aby si jednotlivé krajiny nastavili podobu fiškálnych pravidiel, vrátane výdavkových limitov tak, aby odrážali svoje národné špecifiká stavu verejných financií.

Limit verejných výdavkov na roky 2024-2027

12. RRZ pri výpočte a aktualizácii limitu nevyvinula dostatočné úsilie pri komunikácii s MF SR.

Napriek 60 dňovej zákonnej lehote na predloženie vypočítaného limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 do NR SR⁵⁷ zámerom Rady bolo pripraviť jeho výpočet včas tak, aby mohol byť zapracovaný do rozpočtu verejnej správy, túto lehotu skrátilo na polovicu práve preto, aby MF SR mohlo tieto limity zohľadniť. Zároveň malo MF SR k dispozícii už 2. novembra 2023 indikatívny výpočet limitov. Berúc do úvahy deklarovaný zámer MF SR pripraviť a schváliť rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 do konca roku 2023 zaslal predseda Rady ministrom financií dňa 8. novembra 2023 list⁵⁸, v ktorom Rada ponúkla MF SR maximálnu súčinnosť pri procese výpočtu limitu verejných výdavkov a

⁵⁶ Uvedené hodnoty vyplývajú zo [správy technickej misie Medzinárodného menového fondu](#) k zavedeniu výdavkových limitov na Slovensku.

⁵⁷ K schváleniu programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde došlo dňa 21. novembra 2023, čo znamená, že zákonný termín pre RRZ na výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 uplynul 20. januára 2024.

⁵⁸ [List RRZ](#) zo dňa 8. novembra 2023.

ich zapracovaní do návrhu rozpočtu na roky 2024 až 2026. Rada navrhla, aby s MF SR čo najskôr prebehlo stretnutie, na ktorom by sa mohol prediskutovať harmonogram jednotlivých krokov, vzájomné poskytovanie údajov a súčinnosti a iné procesné otázky tak, aby sa proces prípravy limitov a rozpočtu zvládol. Stretnutie by zároveň ozrejmiť, že z pohľadu limitu verejných výdavkov bude podstatný nie dočasný, ale trvalý vplyv prijímaných konsolidačných opatrení na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. MF SR opakovane termín stretnutia odkladalo⁵⁹. K stretnutiu na úrovni štátneho tajomníka MF SR došlo až 8. decembra 2023, t.j. až po schválení balíčka konsolidačných opatrení⁶⁰ vládou (dňa 4. decembra 2023) a tesne pred predložením návrhu rozpočtu na zasadnutie Hospodárskej a sociálnej rady SR (dňa 11. decembra 2023).

13. Tento rok nadobudnú platnosť nové fiškálne pravidlá EÚ a relevantné inštitúcie musia postupovať podľa týchto nových pravidiel.

Nové fiškálne pravidlá EÚ ešte neboli uvedené do platnosti. Relevantné inštitúcie však musia postupovať predovšetkým podľa existujúcich pravidiel v platných zákonoch Slovenskej republiky, čiže najmä podľa limitu verejných výdavkov a odporúčaného tempa rastu výdavkov zo strany Rady EÚ.

Limity verejných výdavkov určuje § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. § 4 ods. 2 rovnakého zákona zároveň určuje, že súčasťou rozpočtu verejnej správy je limit verejných výdavkov a rozpočet sa zostavuje a realizuje v súlade s takýmto limitom. Rozpočtované výdavky sú v porovnaní s vypočítanými limitmi predloženými do NR SR v roku 2024 vyššie o 1,7 mld. eur (1,3 % HDP) po zohľadnení vplyvov schválených príjmových opatrení, aj vzhľadom na dočasnosť a trvalosť nových opatrení.

Nové fiškálne pravidlá EÚ ešte nevstúpili do platnosti a predpokladá sa, že ovplyvnia prípravu rozpočtu na rok 2025. Dovtedy sa uplatňujú existujúce fiškálne pravidlá EÚ, pričom Európska komisia pri hodnotení schváleného rozpočtu⁶¹ skonštatovala, že pravidlo o tempe rastu výdavkov Slovensko neplní o 0,4 % HDP.

14. Predložený limit verejných výdavkov nie je zostavený na rovnakých makroekonomických a daňovo-odvodových prognózach ako rozpočet verejnej správy.

⁵⁹ Na technickej úrovni prebehli v novembri 2023 medzi MF SR a Kanceláriou RRZ v zmysle požiadaviek platnej metodiky výpočtu limitov pracovné stretnutia s cieľom prediskutovať odhad salda verejnej správy vo východiskovom roku 2023 a zoznam opatrení schválených v roku 2023 pred nástupom novej vlády, čo je nevyhnutný predpoklad na zostavenie základného scenára vývoja verejných financií, z ktorého vychádza výpočet limitu verejných výdavkov.

⁶⁰ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29068/1>

⁶¹ [Hodnotenie rozpočtu Európskou komisiou](#)

V zmysle zákona a metodiky musí RRZ pri výpočte limitu zohľadniť legislatívny stav ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády (PVV) a vyslovenia dôvery vláde. Prognózy, s ktorými uvažuje rozpočet verejnej správy, tomuto stavu nezodpovedajú. Pre účely výpočtu limitov výdavkov MF SR zvolalo mimoriadny Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy, ktorých výstupy RRZ plne prebrala.

Výpočet limitu je postavený na poslednej prognóze, ktorej predpoklady uvažovali s legislatívnym stavom ku dňu schválenia PVV a vyslovenia dôvery vláde. Účelom takéhoto postupu je hodnoverné zohľadnenie takého stavu verejných financií, v akom ich nová vláda preberala. Pre výpočet limitu preto RRZ použila prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výboru pre daňové prognózy (VpDP) z 21. novembra 2023, ktoré boli v čase schválenia PVV a vyslovenia dôvery vláde poslednými schválenými prognózami výboru a zodpovedali tomuto stavu. Zároveň aj MF SR komunikovalo členom oboch výborov, že tieto prognózy sa použijú na výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027⁶².

Predpoklady rozpočtu sú postavené na prognózach zverejnených 12. decembra 2023, ktoré už uvažujú s vplyvmi legislatívnych opatrení schválených novou vládou a ovplyvňujú tak makroekonomickú aj daňovú prognózu. Použitie týchto prognóz už pri výpočte limitu by bolo logickým popretím účelu zohľadnenia stavu verejných financií, v akom ich nová vláda preberala a bolo by v rozpore so schválenou metodikou. Navyše, pri súčasnom nastavení rozpočtového procesu je potrebné najprv poznať limity a až následne sa zostavuje rozpočet verejnej správy, ktorý má byť v súlade s nimi. Je preto nelogické a časovo nekonzistentné predpokladať postavenie limitov na prognóze zostavenej pre rozpočet. Rada zaslala indikatívny limit verejných výdavkov ministerstvu financií dňa 2. novembra 2023 a prvý výpočet limitov dňa 12. decembra 2023. Vplyvy nových opatrení sa premietnu do limitu prostredníctvom jeho aktualizácie.

15. Predložený limit verejných výdavkov nie je zostavený na rovnakých predpokladoch ako rozpočet verejnej správy.

RRZ pri výpočte limitu použila z rozpočtu verejnej správy všetky údaje, ktoré v zmysle platnej metodiky⁶³ poskytuje MF SR. Vyčlenila z nich len vplyvy príjmových legislatívnych opatrení, ktoré boli schválené po schválení PVV.

⁶² V [zápisnici](#) z vtedajšieho zasadnutia Výboru pre makroekonomické prognózy sa uvádza, že „ide o mimoriadnu prognózu potrebnú na výpočet výdavkových limitov pre novú vládu“.

⁶³ RRZ, [Metodika výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov](#), str. 25 a 26

Konkrétne, z rozpočtu boli prevzaté údaje o odvode do rozpočtu EÚ, výdavkoch na spolufinancovanie, predpokladanom hospodárení samospráv a príjmoch, ktoré neprognózuje VpDP. Keďže vypočítané limity majú zohľadňovať legislatívny stav v čase schválenia PVV, RRZ z uvedených príjmov odpočítala vplyvy nových legislatívnych opatrení, ako je napríklad vplyv zníženia sadzby odvodu do II. piliera na príjmy Sociálnej poisťovne zo štátom plateného poistného od 1. januára 2024, zvýšenie poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy od 1. februára 2024 a zvýšenie správnych poplatkov od 1. apríla 2024. Uvedený postup je možné overiť aj v podrobnom výpočte⁶⁴, ktorý RRZ zverejnila spolu s vypočítanými limitmi v čase ich predloženia do NR SR.

16. RRZ v predložennom limite neuvažuje s rovnakou výškou jednorazových vplyvov ako predpokladá MF SR.

Jednorazové vplyvy nepodliehajú limitu verejných výdavkov, keďže ide o príjmy a výdavky, ktoré boli vyvolané mimoriadnymi okolnosťami mimo kontroly vlády. Ich výsledná výška tak limit, ani jeho plnenie neovplyvnia.

Pri zostavení základného scenára použitého pre výpočet limitov RRZ v plnej miere prebrala odhad jednorazových vplyvov od MF SR, ktorý zodpovedal ich predpokladanej výške ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde. Zohľadnenie takéhoto legislatívneho stavu určuje metodika. Na výdavky spojené s energopomocou bolo v tom čase vyčlenených 700 mil. eur⁶⁵. Následne, nová vláda po voľbách stanovila konkrétnu podobu energopomoci a zvýšila odhad výdavkov s ňou spojených na 1,25 mld. eur v roku 2024, pričom rozpočet uvažuje s výdavkami na energopomoc len vo výške 800 mil. eur.

Bez ohľadu na to, v akej výške budú v roku 2024 skutočne vynaložené výdavky na energopomoc, neovplyvnia plnenie limitu verejných výdavkov za predpokladu, že budú spĺňať princípy pre jednorazové vplyvy definované v metodike.

17. RRZ vo výpočte limitu neberie do úvahy tzv. konsolidačný balíček a jeho pozitívny vplyv na príjmovej stránke vo výške 1,5 mld. eur.

RRZ pri výpočte limitu dodržala platnú metodiku a nemohla tak zohľadniť vplyv tzv. konsolidačného balíčka. Jeho vplyvy sa zohľadnia pri aktualizácii limitu.

⁶⁴ Zverejnený súbor s výpočtom je k dispozícii na stiahnutie [tu](#), pod názvom „Vydavkove_limity_2024_2027.xlsx“ (výpočet s uvedenými vstupmi sa nachádza v hárku „03_datove_vstupy_MFSR“).

⁶⁵ MFSR, [Návrh rozpočtového plánu](#) predložený EK v októbri 2023.

Je to z dôvodu, že konsolidačný balíček bol prijatý až po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde a jeho zahrnutie by tak nezodpovedalo legislatívnemu stavu, ktorý sa pri výpočte limitu musí v základnom scenári zohľadniť v zmysle platnej legislatívy (t.j. ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde). Metodika výpočtu limitu v tomto prípade nadväzuje na ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý Rade v čl. 4, ods. 1, písm. a) určuje povinnosť vypracovať a zverejniť správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a schválenia dôvery vláde. Zároveň v zmysle čl. 2, písm. b) musí základný scenár zohľadňovať aktuálny stav právneho poriadku SR.

Nastavenie limitu verejných výdavkov v zákone a v metodike predpokladá premietnutie týchto vplyvov do limitov. Stane sa tak ihneď po tom, čo vláda požiada o aktualizáciu limitu verejných výdavkov. Limity však v prvom kroku musí schváliť parlament a až potom bude možné ich aktualizovať. Ide o limity, ktoré RRZ predložila do NR SR dňa 15. decembra 2023 a ktoré uvažujú s legislatívnym stavom ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde. O aktualizáciu limitov vláda môže požiadať kedykoľvek počas volebného obdobia.

Zároveň je nutné podotknúť, že výsledný vplyv týchto opatrení, ktorý sa premietne do limitov, nebude predstavovať ich plnú výšku 1,5 mld. eur, ale iba približne 623 mil. eur v roku 2024. Je to z dôvodu, že podstatná časť týchto opatrení zvyšujúcich príjmy má jednorazové alebo dočasné vplyvy, čím neprispievajú k trvalému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií a v zmysle metodiky sa tak nemôže zohľadniť ich plný vplyv. RRZ už na svojej internetovej stránke zverejnila predbežný výpočet, ako by sa limit zmenil po aktualizácii⁶⁶.

18. RRZ pri niektorých tituloch schválenej legislatívy nezohľadňuje vplyvy z analýz vplyvu na rozpočet v objeme, v akom sú zahrnuté v rozpočte.

RRZ pri výpočte limitu zohľadnila vplyvy legislatívnych opatrení a opatrení vlády prijatých pred schválením programového vyhlásenia vlády v sumách uvedených v prognóze VpDP a dostupných doložkách vplyvov. Svoje vlastné odhady použila iba pri tých opatreniach v oblasti sociálnych transferov, pri ktorých neexistovalo vyčíslenie v doložke vplyvov alebo doložka vplyvov nebola aktualizovaná na znenie legislatívy po treťom čítaní v NR SR. Uvedený postup je v súlade s platnou metodikou. RRZ zároveň nezahrnula do svojho odhadu vplyvy tých opatrení, ktoré ešte neboli schválené v NR SR, ale ktoré už boli v rozpočte zahrnuté. Dôvodom je to, že výpočet limitu má reflektovať platný legislatívny stav po schválení PVV a vyslovení dôvery vláde.

⁶⁶ RRZ, [Predbežná aktualizácia limitu verejných výdavkov, december 2023](#).

Medzi RRZ a MF SR prebehla obsiahla komunikácia ohľadom ustálenia zoznamu opatrení prijatých pred schválením programového vyhlásenia vlády a ich odhadovaných vplyvov, z ktorých sa počítal limit verejných výdavkov. RRZ pri opatreniach čerpala prioritne z prognózy VpDP (v prípade opatrení ovplyvňujúcich položky príjmov a výdavkov prognózovaných výborom) a z doložiek vplyvov všade tam, kde doložky obsahovali kvantifikáciu, pričom zohľadnila aj odlišné údaje od MF SR po náležitom zdôvodnení (napríklad v prípade školského zákona, pri ktorom schválené pozmeňovacie návrhy v NR SR výrazne zmenili pôvodné odhady uvedené v doložke vplyvov). Pri ostatných opatreniach týkajúcich sa oblastí, v ktorých RRZ disponuje modelovým aparátom (ide o oblasť výdavkov na tie sociálne transfery, ktoré ovplyvňuje demografický vývoj), použila RRZ svoj nezávislý expertný odhad, čo jej umožňuje metodika. RRZ však do odhadu nezahrnula vplyvy opatrení, ktoré neboli schválené v NR SR, avšak sa nachádzali v zozname legislatívnych opatrení, s ktorými MF SR uvažovalo v rozpočte.

19. RRZ robí vlastné odhady východiskového roka bez validácie vstupov zo strany MF SR.

RRZ svoj odhad salda v roku 2023 prediskutovala s MF SR a splnila tým požiadavky metodiky. Cieľom takejto diskusie však nie je kompletne prebratie vstupov zo strany MF SR, ale zohľadnenie objektívnych skutočností, ktoré majú vplyv na posúdenie rozpočtovej situácie pri zachovaní nezávislej tvorby odhadu. Nezávislý odhad je dôležitý pre férový výpočet limitu na začiatku volebného obdobia.

Na základe metodiky je RRZ povinná svoj odhad salda vo východiskovom roku prediskutovať s MF SR a takáto diskusia sa uskutočnila na technickej úrovni v priebehu novembra 2023. Z nej vyplynulo, že odhady RRZ a MF SR sa pri väčšine položiek ovplyvňujúcich výpočet limitu zásadne neodlišovali. RRZ na základe vysvetlenia od MF SR upravila svoj odhad v oblasti hotovostných výdavkov v rezorte obrany a prevádzkových výdavkov Železničnej spoločnosti Slovensko. V iných oblastiach MF SR neposkytlo relevantné informácie, ktoré by viedli k zmene odhadu RRZ. Najväčším sporným bodom bolo zaznamenanie príjmu z refundácie energopomoci, vplyv ktorého MF SR čiastočne započítalo do roku 2024, pričom RRZ ich na základe uplatnenia princípov metodiky ESA 2010 v plnej miere zahrnula do roku 2023. Keďže však ide o jednorazovú transakciu, jej zaznamenanie nemá vôbec žiadny vplyv na vypočítaný limit verejných výdavkov.

20. Metodika je nejednoznačná a pri výpočte môže RRZ vo viacerých odhadoch použiť vlastné diskrečné úsudky. Tieto výhrady malo MF SR od samotného začiatku tvorby metodiky.

Platná metodika je výsledkom dohody medzi MF SR a RRZ, pričom počas rokovania o nej boli nevyhnutné kompromisy z oboch strán. Prvá metodika bola schválená 31. mája 2022, pričom následne 8. júla 2022 požiadalo MF SR o jej úpravu a jej finálna verzia bola po vzájomnej dohode schválená dňa

22. decembra 2022. Diskrečný úsudok RRZ je minimalizovaný na situácie, kedy je pre férový výpočet limitu potrebný nezávislý odhad resp. keď chýbajú údaje potrebné na výpočet limitu. Od nadobudnutia platnosti metodiky dňa 22. decembra 2022 až po výpočet limitu neprišla zo strany MF SR žiadna oficiálna výhrada k metodike či návrh na jej zmenu. Výpočet limitov predložený do NR SR v decembri 2022 a schválený vo februári 2023 je plne v súlade s touto metodikou.

Metodika bola písaná s vedomosťami daného obdobia, v ktorom vznikala. Je prirodzené, že nedokáže predvídať všetky možné situácie do budúcnosti, ale sú v nej uvedené základné princípy, o ktoré je možné sa v prípade nejasností oprieť. RRZ preto v súčasnosti nevníma nejednoznačnosť v metodike, ale je otvorená diskusii k návrhom na prípadné zmeny v metodike, ktorými by sa odstránila nejednoznačnosť výkladu vnímaná zo strany MF SR. V zmysle § 30aa ods. 20 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy by sa však prípadné zmeny v metodike premietli do výpočtu limitov až v budúcnosti, nakoľko výpočet limitov sa riadi podľa metodiky platnej k 1. januáru v roku výpočtu.

Obe strany, t.j. aj MF SR aj RRZ majú možnosť navrhovať zmeny a zlepšenia v metodike.

Príloha 7: Stanovisko k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 (11.12.2023)

<https://www.rrz.sk/stanovisko-k-pravnej-zavaznosti-limitu-verejnych-vydavkov-na-roky-2023-az-2025/>

I. Základné východiská

Limit verejných výdavkov je nástroj, ktorý má svoj ústavný základ v tzv. finančnej ústave. Tá je v podmienkach Slovenskej republiky tvorená čl. 55a Ústavy a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Ako uviedol Ústavný súd vo vzťahu k čl. 55a, Ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad (158. bod z nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022). Bez toho, že by k tomu existovala zákonná úprava následne z čl. 55a vyvodil, že hodnota, ktorá je ním chránená, má svoj hmotnoprávny i procesný rozmer. Tento procesný rozmer sa prejavuje aj v tom, že ak už má byť prijaté rozhodnutie volených zástupcov o opatrení so zásadným vplyvom na stav verejných financií, potom môže byť takéto rozhodnutie prijaté vtedy, ak sa volení zástupcovia mohli oboznámiť so stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá mala na jeho prípravu dostatočný časový priestor.

Tieto východiská Ústavného súdu je nevyhnutné pripomenúť preto, lebo normatívne irelevantnou proklamáciou nie je ani čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. Ten prikazuje existenciu limitu verejných výdavkov, pričom zákonodarcovi prikazuje, aby postup pri jeho určení ustanovil zákonom. Takéto splnomocnenie pre zákonodarcu je prítomné aj na iných miestach Ústavy, a to predovšetkým pri hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (pozri čl. 51 ods. 1 Ústavy). Ústavný súd pri takomto type splnomocnenia na jednej strane uznáva, že zákonodarca má priestor pre voľnú úvahu určenia príslušných podmienok ich garancie. Na druhej strane zdôrazňuje, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý Ústavou zákonodarcovi nemožno chápať absolútne. Jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je Ústava založená a ktoré chráni. Zákonodarca nesmie zasiahnuť samotnú podstatu toho, čo zákonom na základe ústavného splnomocnenia upravuje (pozri PL. ÚS 8/2014).

Rovnakú logiku je v kontexte základnej myšlienky nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022 potrebné aplikovať na limit verejných výdavkov. Ako je evidentné z už samotného názvu tohto ústavného inštitútu, jeho

podstatou je ohraničenie alebo obmedzenie verejných výdavkov, alebo inými slovami, ich strop, kvóta, línia alebo bariéra, ktorú nemôžu presiahnuť. Pokiaľ má ústavný inštitút z finančnej ústavy ohraničovať alebo obmedzovať verejné výdavky, potom jeho kľúčovou vlastnosťou musí byť ústavnoprávna záväznosť. Ústavná úprava sa o tom nemusí zmieňovať explicitne, pretože táto vlastnosť je zreteľná zo systematického zaradenia ústavného inštitútu (ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti), jeho zmyslu a účelu, a napokon aj názvu. Podobným príkladom z ústavného systému je otázka právnej záväznosti platne prijatého výsledku referenda: hoci Ústava sa o tom explicitne nezmieňuje, Ústavný súd po aplikovaní spomenutých výkladových metód jednoznačne konštatoval jeho priamu záväznosť (pozri PL. ÚS 7/2021).

Zákonodarca je preto oprávnený upraviť postup pri určení limitu verejných výdavkov podľa svojho uváženia, no čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. ho neopravňuje na to, aby jeho kľúčovú vlastnosť (záväznosť) nahradil právne nezáväznou proklamáciou. Široká miera úvahy zákonodarcu zároveň neznamená, že môže cez zákon vertikálne novelizovať Ústavu. Ak je preto postavenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť cez finančnú ústavu spojené s monitorovaním a hodnotením vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť nemôže sama iba na základe svojej úvahy limitovať verejné výdavky bez spolupráce s iným ústavným orgánom, ktorý podobne ohraničený mandát nemá.

II. Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025

Postup pri určení limitu verejných výdavkov je v právnom poriadku prítomný cez zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a to najmä po jeho novelizácii zákonom č. 101/2022 Z. z. Zákonodarca charakterizoval limit verejných výdavkov v § 30aa ods. 1 s odkazom na čl. 2 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. ako hlavný rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti. Zákon č. 101/2022 Z. z. nadobudol účinnosť 1. apríla 2022. Podľa prechodných ustanovení z § 37m ods. 1 zákona sa limit verejných výdavkov prvýkrát uplatní v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2022 pre rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025. Zákonodarca neustanovil, že limit sa uplatní jediný raz, ale jeho uplatnenie zaviedol ako pravidlo. Je pravdou, že v § 37m ods. 4 zákona ustanovil pre limit verejných výdavkov osobitnú úpravu, ktorá sa však netýka jeho záväznosti v jedinom volebnom období, ale iba procesu jeho schvaľovania v VIII. volebnom období. Limit verejných výdavkov schvaľovaný v režime prechodného ustanovenia spájajú s limitom verejných výdavkov ustanoveným všeobecnou zákonnou úpravou nasledovné kľúčové

charakteristiky: (i) základ v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., (ii) spolupráca ústavných orgánov v procese jeho schvaľovania, a (iii) právna záväznosť vyjadrená zákonnými normami, ktoré však nemusia byť identické.

Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 bol Národnou radou schválený po predchádzajúcom vypočítaní a predložení Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, a to uznesením č. 1964 z 1. februára 2023. Národná rada v ňom uznáva, že ide o limit verejných výdavkov podľa čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. Súčasne v šiestom odseku uznesenia pripomína všeobecnú zákonnú normu z § 30aa ods. 8 druhej vety zákona č. 523/2004 Z. z., podľa ktorej v období uplatňovania opatrení podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. možno pri prerokúvaní návrhov zákonov v pléne Národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov, ktoré boli prerokované vo výboroch Národnej rady (**prvý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). Siedmy odsek uznesenia ďalej odkazuje na § 30aa ods. 8 tretiu vetu zákona č. 523/2004 Z. z., podľa ktorého je vláda povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov (**druhý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). V ôsmom odseku uznesenia Národná rada upozorňuje na § 30aa ods. 8 štvrtú vetu zákona č. 523/2004 Z. z., t. j. ak vláda predložila Národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní Národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý platný limit verejných výdavkov neprekračuje (**tretí príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami**). Napokon samotná Národná rada v deviatom odseku uznesenia konštatuje, že zákon o štátnom rozpočte na rok 2023 musí byť v súlade aj s čl. 55a Ústavy a čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., teda aj s platným limitom verejných výdavkov, pri ktorom v úvodnej časti uznesenia odkazuje práve na čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. **Štvrtý príklad právnej záväznosti vyjadrenej zákonnými normami** je prítomný v zákone č. 526/2022 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2023. Ten v § 7 ods. 1 uvádza, že limit verejných výdavkov pre rok 2023 je 41 321 154 940 eur. Tento limit verejných výdavkov sa ustanovuje do schválenia limitu verejných výdavkov podľa odseku 3. Ak limit verejných výdavkov vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na rokovanie Národnej rady je rovný alebo vyšší ako tento limit verejných výdavkov, potom má limit verejných výdavkov zo zákona č. 526/2022 Z. z. prednosť. Ak je limit verejných výdavkov vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na rokovanie Národnej rady nižší, potom Národná

rada rozhoduje o tomto nižšom limite. Po jeho schválení zákon určil aplikačnú prednosť limitu schváleného uznesením Národnej rady pred limitom obsiahnutým v § 7 ods. 1 zákona č. 526/2022 Z. z.

Je neprehliadnuteľné, že kým všeobecná zákonná úprava v § 30aa ods. 8 prvej vete zákona č. 523/2004 Z. z. uvádza, že uznesenie schvaľujúce limit verejných výdavkov je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov, podľa prechodného ustanovenia z § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. sa § 30aa ods. 8 prvá veta pri limite verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 nepoužije. Bolo by nesprávne chápať § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. tak, že sa ním platný limit verejných výdavkov transformuje na právne nezáväznú proklamáciu. Zákonodarca totiž ani prechodným ustanovením nevylúčil druhú, tretiu a štvrtú vetu § 30aa ods. 8 zákona č. 523/2004 Z. z. Ako už bolo spomenuté, v období uplatňovania opatrení podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. možno pri prerokovaní návrhov zákonov v pléne Národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, ktoré boli prerokované vo výboroch národnej rady. Ktorákoľvek vláda je povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s limitom verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. Ak ktorákoľvek vláda predložila Národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, a na rokovaní Národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, potom je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý platný limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 neprekračuje. Platný limit verejných výdavkov je tak záväzný pre Národnú radu (legislatívny proces pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch) a pre vládu, čo je potrebné vnímať v kontexte charakteristiky slovenského ústavného systému ako parlamentnej formy vlády (pozri 36. bod z PL. ÚS 4/2012).

Čo sa týka skutočnosti, že uznesenie schvaľujúce platný limit verejných výdavkov nebolo publikované v Zbierke zákonov, tá sa sama o sebe nedotýka právnej záväznosti opierajúcej sa o zmiený § 30aa ods. 8 druhá až štvrtá veta zákona č. 523/2004 Z. z. Pre porovnanie, v zmysle § 69 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady sú pre navrhovateľa zákona záväzné legislatívne pravidlá, ktoré schváli Národná rada uznesením. Kým uznesenie Národnej rady z 18. decembra 1996 č. 519 o schválení legislatívnych pravidiel tvorby zákonov bolo v Zbierke zákonov publikované pod č. 19/1997 Z. z., v aplikačnej praxi navrhovatelia nepostupujú podľa tohto uznesenia, ale podľa uznesenia v znení novelizovanom uznesením Národnej rady č. 1146 zo 6. novembra 2008 a uznesením Národnej rady č. 1169/2018 zo 16. mája 2018. Ani jedno z týchto novelizačných uznesení neboli publikované

v Zbierke zákonov, no napriek tomu sa z logiky veci používajú legislatívne pravidlá tvorby zákonov v novelizovanom znení.

Napokon je dôležité vyjadriť sa k tvrdeniu, že platný limit verejných výdavkov (uznesenie Národnej rady č. 1964 z 1. februára 2023) stratil platnosť uplynutím volebného obdobia Národnej rady, teda 30. septembra 2023. Žiadna časť zákonnej úpravy takúto stratu platnosti neustanovuje, pričom toto tvrdenie nedáva zmysel nielen v kontexte citovaných zákonných ustanovení (§ 30aa ods. 8 druhá až štvrtá veta zákona č. 523/2004 Z. z.), ale ani v kontexte skutočnosti, že VIII. volebné obdobie muselo uplynúť najneskôr vo februári 2024. Zákonodarca si toho musel byť vedomý, keď do § 37m ods. 4 prvej vety zákona č. 523/2004 Z. z. uviedol, že v VIII. volebnom období Národnej rady sa limit verejných výdavkov určuje na roky 2023 až 2025. Národná rada následne uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 schválila limit verejných výdavkov na rok 2025 sumou 45 621 482 931 eur. Ak sa pri výklade právnych noriem štandardne používa prezumpcia racionálneho zákonodarcu, potom nemôže obstať argumentácia, že racionálny zákonodarca mal v úmysle zneplatniť limit verejných výdavkov uplynutím VIII. volebného obdobia, hoci v § 37m ods. 4 prvej vete zákona č. 523/2004 Z. z. výslovne predpísal limit verejných výdavkov aj na rok 2025, ktorý uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 aj schválil.

III. Záver

Uznesenie Národnej rady z 1. februára 2023 k limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 je platné, vychádza z čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a Národná rada s vládou majú zákonnú povinnosť riadiť sa jeho obsahom predovšetkým v prípadoch, keď sa podľa zákona č. 523/2004 Z. z. má postupovať v súlade s jeho § 30aa ods. 8 druhou až štvrtou vetou.

Príloha 8: Rozpočtové provizorium v roku 2024

V rámci podania na Ústavný súd SR o súlade zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 s Ústavou SR navrhovatelia okrem iného napádajú zrýchlený proces prijatia štátneho rozpočtu na rok 2024, keď medzi schválením návrhu rozpočtu vládou a jeho prerokovaním a schválením národnou radou neprešli ani dva týždne. Navrhovatelia pritom poukazujú na možnosť riadneho zostavenia, predloženia a prerokovania štátneho rozpočtu. Keďže predĺženie procesu by znamenalo schválenie rozpočtu až v roku 2024, do dátumu účinnosti by malo platiť rozpočtové provizorium⁶⁷, ktoré sa riadi ustanoveniami v § 11 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. **Rada preto pripravila kvantifikáciu, ktorá približuje, aká by bola úroveň výdavkov v rozpočtovom provizorii proti schválenému rozpočtu.**

V rozpočtovom provizorii sú zdroje štátneho rozpočtu dané celkovou úrovňou výdavkov štátneho rozpočtu schváleného pre predchádzajúci rok navýšenou o prostriedky viazané a presunuté z predchádzajúceho roku. Čerpanie v každom mesiaci provizória nesmie presiahnuť jednu dvanástinu z celkovej úrovne zdrojov; z tejto podmienky je stanovená výnimka týkajúca sa určených výdavkov (napr. EÚ fondy a spolufinancovanie, úrokové náklady, poistné platené štátom alebo dávky, na ktoré majú subjekty právny nárok).

Celkové výdavky štátneho rozpočtu schváleného na rok 2023 sú vo výške 35 mld. eur, po navýšení o výdavky nepoužitú a viazanú v roku 2023 predstavuje **celkový objem zdrojov pre rozpočtové provizorium sumu 35,8 mld. eur**. Na druhej strane, úroveň výdavkov štátneho rozpočtu schváleného na rok 2024 je na nižšej úrovni 30,3 mld. eur ([Tabuľka 1](#)).

Medziročný pokles výdavkov o 5,4 mld. eur je v prevažnej miere tvorený výdavkami nepodliehajúcimi limitu (predovšetkým z dôvodu klesajúceho objemu EÚ fondov a zdrojov Plánu obnovy). Pri výdavkoch podliehajúcich podmienke o jednej dvanástine čerpania mimo výnimiek odhadujeme **medziročný pokles zdrojov o 382 mil. eur, čo predstavuje 32 mil. eur mesačne** ([Tabuľka 1](#)). Vzhľadom na vysoký objem zdrojov rozpočtovaných pre rok 2023 by tak rozpočtové provizorium **z hľadiska celkového objemu zdrojov**⁶⁸ nepredstavovalo obmedzenie pre čerpanie výdavkov predpokladaných štátnym rozpočtom na rok 2024, tým pádom by **jeho uplatnenie nemuselo viesť k vynúteným úsporám a následnému zníženiu negatívneho vplyvu rozpočtu na dlhodobú udržateľnosť**.

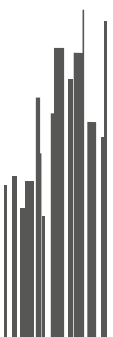
⁶⁷ Body 85 a 86 predmetného podania na ÚS SR.

⁶⁸ Obmedzenie čerpania na jednu dvanástinu mesačne by pri dlhšej účinnosti rozpočtového provizória znamenalo reštrikcie v operatívnej realizácii rozpočtovej politiky bez ohľadu na dostatok zdrojov.

Tabuľka 1: Výpočet limitu pre výdavky štátneho rozpočtu v prípade rozpočtového provizória (tis. eur)

	Rozpočet 2023	Rozpočet 2024	Rozdiel
A. Celkové výdavky štátneho rozpočtu	35 040 556	30 317 892	-4 722 664
Aa. Výdavky nepoužité a viazané v predchádzajúcom roku*	720 578	0	-720 578
B. Výdavky nepodliehajúce limitu (1+2+3+4+5+6)	17 059 795	11 998 076	-5 061 719
1. Správa štátneho dlhu	1 343 208	1 356 568	13 361
2. Úrokové výdavky	270	200	-70
3. Dávky a príspevky s právnym nárokom	2 445 448	2 797 885	352 437
3a. Štátne sociálne dávky	2 445 448	2 797 885	352 437
4. Poistné za zamestnancov a poistné platené štátom	3 211 891	3 844 093	632 202
4a. Poistné za zamestnancov štátnych rozpočtových organizácií	1 071 591	1 159 790	88 199
4b. Poistné za zamestnancov štátnych príspevkových organizácií	61 421	71 640	10 219
4c. Poistné platené štátom na sociálne poistenie	460 810	500 183	39 373
4d. Poistné platené štátom na zdravotné poistenie	1 618 069	2 112 480	494 411
5. Odvody do rozpočtu EÚ	1 027 581	1 064 710	37 129
6. EÚ a spolufinancovanie	9 031 397	2 934 620	-6 096 777
6a. EÚ fondy	5 717 554	1 237 239	-4 480 315
6b. Spolufinancovanie	970 441	325 158	-645 283
6c. Plán obnovy a odolnosti	2 011 251	1 215 402	-795 849
6d. DPH k plánu obnovy a odolnosti	332 152	156 821	-175 331
C. Výdavky pre stanovenie limitu v rozpočtovom provizóriu (A+Aa-B)	18 701 339	18 319 816	-381 523
Ca. Mesačné výdavky - jedna dvanástina celkových výdavkov (C/12)	1 558 445	1 526 651	-31 794
7. Jednorazové výdavky	3 750 000	800 000	-2 950 000
Náklady na lieky a vakcináciu	250 000	0	-250 000
Výdavky vyvolané vojnou na Ukrajine	100 000	0	-100 000
Dodatočné opatrenia súvisiace s rastom cien energií	3 400 000	800 000	-2 600 000
D. Výdavky pre stanovenie limitu bez jednorazových výdavkov (C - 7)	14 951 339	17 519 816	2 568 477
Da. Mesačné výdavky - jedna dvanástina celkových výdavkov (D/12)	1 245 945	1 459 985	214 040

*nezahŕňa viazané výdavky pre zdroje EÚ, spolufinancovanie, POO a DPH k POO



Príloha 9: Rozpočet bez dodatočných zmien prekračuje výdavkové limity a výrazne tak zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií (22.12.2023)

<https://www.rrz.sk/rozpocet-bez-dodatocnych-zmien-prekracuje-vydavkove-limity-a-vyrazne-tak-zhorsuje-dlhodobu-udrzatelnost-verejnych-financiiv/>

Limit verejných výdavkov je v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti **hlavným rozpočtovým nástrojom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti**, ktorá sa aktuálne nachádza v pásme vysokého rizika. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vykonáva pri jeho určení zákonmi definovaný mandát, a to s ohľadom na hlavný cieľ definovaný v Ústave SR – ochranu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (Čl. 55a).

RRZ dňa 15. decembra 2023 v zmysle definovaných povinností predložila do Národnej rady SR (NR SR) limity verejných výdavkov na roky 2024 až 2027, ktoré by po schválení nahradili doteraz platné limity z februára 2023. Predložené limity odrážajú stav legislatívy na začiatku volebného obdobia v čase schvaľovania programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde.

Po schválení limitov v NR SR **môže vláda požiadať RRZ o ich aktualizáciu** tak, aby odrážali vplyvy legislatívnych opatrení schválených na aktuálnom zasadnutí NR SR, a ktoré sú aj zahrnuté do Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. RRZ je následne pripravená bezodkladne predložiť aktualizáciu limitu tak, aby odrážal schválené legislatívne zmeny v NR SR s vplyvom na príjmy verejnej správy a/alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Aktualizované limity schvaľuje Výbor NR SR pre financie a rozpočet a Výbor NR SR pre hospodárske záležitosti.

RRZ mala ambíciu poskytnúť poslancom a verejnosti predbežnú informáciu o súlade návrhu rozpočtu s aktualizovanými limitmi ešte pred samotným hlasovaním o rozpočte, nakoľko bola RRZ opakovane dotazovaná. Táto predbežná aktualizácia bola už skôr zaslaná na ministerstvo financií s cieľom potvrdenia podkladových údajov pre finálnu aktualizáciu limitov.

Podľa predbežných odhadov, **trvalý dopad príjmových opatrení navyšuje výdavkové limity o takmer 623 mil. eur v roku 2024 až po 724 mil. eur v roku 2027** (viď. Tabuľka 1).

Tabuľka 1: Limit verejných výdavkov a potreba opatrení na jeho splnenie

(tis. eur)	2024	2025	2026	2027
1. Limit verejných výdavkov predložený do NR SR 15.12.2023	47 073 385	48 581 288	49 872 438	51 519 364
2. Vplyv príjmovej legislatívy (aktualizácia)	622 618	672 247	695 416	723 515
3. Predbežný aktualizovaný limit verejných výdavkov (1+2)	47 696 003	49 253 536	50 567 854	52 242 880
4. Výdavky RVS 2024–2026 spadajúce pod limit (verzia predložená do parlamentu)	49 351 165	51 478 878	52 549 461	-
5. Rozdiel oproti predbežnému aktualizovanému limitu (4-3)	1 655 161	2 225 342	1 981 607	
6. Rozdiel oproti limitu predloženému do NR SR (4-1)	2 277 780	2 897 589	2 677 023	

Zdroj: RRZ

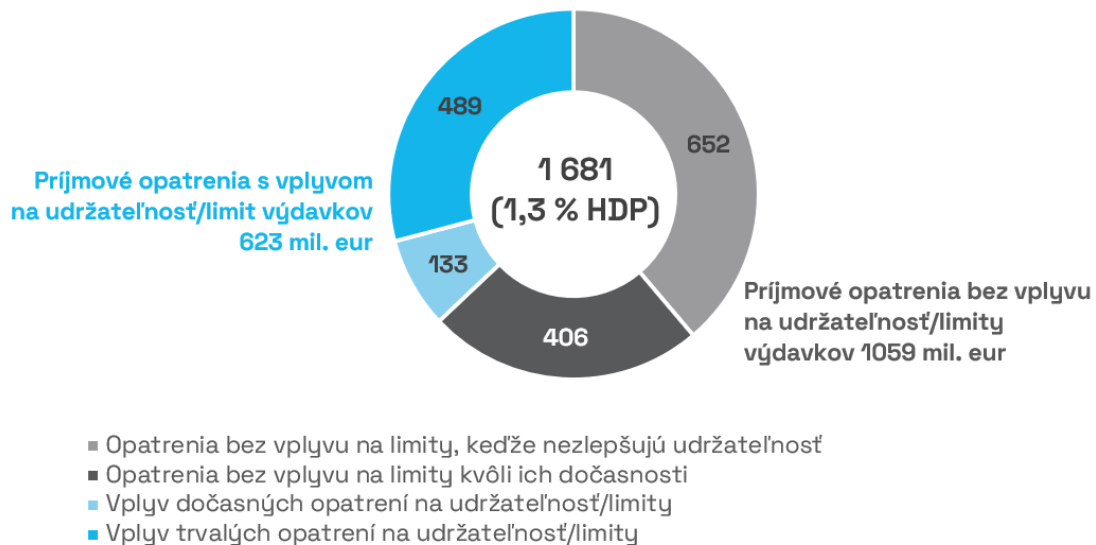
Rozpočet prekračuje v roku 2024 limit výdavkov ku dňu prijatia programového vyhlásenia vlády o 2,3 mld. eur a v ďalších rokoch tento rozdiel narastá. Opatrenia vlády na strane trvalých príjmov prijatých na aktuálnej schôdzi parlamentu umožňujú vláde vyššie trvalé výdavky o 0,6 mld. eur v roku 2024, čo znamená, že **výdavky rozpočtu sú v porovnaní s predpokladaným aktualizovaným limitom stále vyššie o odhadovaných takmer 1,7 mld. Eur.**

Schválený rozpočet tak bez dodatočných zmien nie je v súlade s platnými limitmi výdavkov z 1. februára 2023, limitmi nových výdavkov predložených 15. decembra 2023 do NRSR, ani predbežne aktualizovanými limitmi výdavkov po zohľadnení trvalého dopadu prijatých opatrení v parlamente.

Znamená to tiež, že rozpočet aj po zohľadnení už prijatých príjmových legislatívnych opatrení zhoršuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenska o 0,8 % HDP (bez zohľadnenia 2. piliera), čo je v rozpore s požiadavkou limitov verejných výdavkov, t.j. ročného zlepšovania udržateľnosti o 0,5 % HDP. Existuje obava z toho, či nevzniká neistota ohľadom jeho súladu s ústavnými pravidlami rozpočtovej zodpovednosti.

Samotná energopomoc nespadá pod limit výdavkov, nakoľko je považovaná za jednorazový výdavok. Hlavný dôvod neplnenia limitu výdavkov tak spočíva v skutočnosti, že **nové opatrenia navyšujúce výdavky majú prevažne trvalý charakter. Na druhej strane, vláda prijala veľkú časť príjmových opatrení, ktoré majú jednorazový alebo len dočasný vplyv** na zlepšenie hospodárenia Slovenska. Tento nesúlad spôsobuje, že po skončení volebného obdobia tejto vlády by bez prijatia dodatočných opatrení došlo k náhlemu výraznému zhoršeniu hospodárenia Slovenska.

Graf 1: Rozdelenie opatrení podľa vplyvu na dlhodobú udržateľnosť/limity výdavkov podľa schválenej metodiky medzi MF SR/RRZ (mil. eur)



Zdroj: RRZ

Rozpočet prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti voči roku 2023 aj podľa prepočtov MF SR uvedených v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2024. Keď abstrahujeme od vplyvu zvýšenia sadzby odvodu do II. piliera dôchodkového systému (tak ako to prikazuje dohodnutá metodika), ostatné opatrenia zahrnuté v rozpočte **zhoršujú udržateľnosť celkovo o 0,4 % HDP** (indikátor S2). Navyše, ak by sme zahrnuli aj **vplyvy schválených pozmeňujúcich návrhov** v NR SR (obmedzenie zvýšenia zdravotných odvodov iba do roku 2027 a miernejšie zvyšovanie spotrebných daní z tabaku, bez časového obmedzenia nových výdavkov resp. ich zníženia, ako aj skutočnosť, že zvýšený bankový odvod platí tiež len dočasne do roku 2027, **zhoršenie dlhodobej udržateľnosti je ešte výraznejšie a blíži sa tak aktuálnemu odhadu RRZ.**

