



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Strednodobé rozpočtové rámce (MTBF)

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM TABULIEK.....	3
ZOZNAM OBRÁZKOV.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	5
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	5
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	5
2.2 VÝKON KONTROLY	5
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI.....	6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	6
3.1 PROCES TVORBY VIACROČNÉHO ROZPOČTU	6
3.2 PRIORITY A CIELE ROZPOČTU – PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVANIE	8
3.3 DOSAHOVANIE CIEĽOV VIACROČNÝCH ROZPOČTOV – CIELE FIŠKÁLNEJ POLITIKY	11
3.4 PRIPRAVENOSŤ ROZPOČTU NA MIMORIADNU SITUÁCIU	13
4 ODPORÚČANIA VÝBORU NR SR PRE FINANCIE A ROZPOČET.....	14
5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	14
6 KONTAKT	14

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
HDP	Hrubý domáci produkt
IFP	Inštitút finančnej politiky MF SR
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MTBF	Medium Term Budgetary Framework – strednodobé rozpočtové rámce
MTO	Medium Term Objective – strednodobý rozpočtový cieľ
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OSVS	Ostatné subjekty verejnej správy
RIS	Rozpočtový informačný systém
RK	Rozpočtová kapitola
RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
RVS	Rozpočet verejnej správy
SRP	Sekcia rozpočtovej politiky
ŠR	Štátny rozpočet
ŠZÚ	Štátny záverečný účet
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze MF SR
ZÚK	Záverečný účet kapitoly

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Proces tvorby ŠR a RVS (2015-2019)

Tabuľka č. 2: Vyhodnocovanie predchádzajúceho obdobia (ZÚK a ŠZÚ, 2015-2019)

Tabuľka č. 3: Počty rozpočtových opatrení v mesiacoch rokov 2011 až 2020

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok č. 1: Zaradenie strednodobých rozpočtových rámcov (MTBF) do systému fiškálneho riadenia

Obrázok č. 2: Schéma logického rámca programu

Obrázok č. 3: Graf vývoja dlhu verejnej správy v mil. eur a ako % podiel na HDP

Obrázok č. 4: Graf vývoja salda štátneho rozpočtu v mil. eur

Obrázok č. 5: Schéma vzťahu výdavkových stropov a limitov výdavkov

Obrázok č. 6: Graf vývoja štruktúrneho salda (v % HDP)

Obrázok č. 7: Graf vývoja celkových výdavkov verejnej správy (mil. eur)

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Strednodobé rozpočtové rámce predstavujú sumár nástrojov umožňujúci strednodobé fiškálne riadenie verejných financií. Na Slovensku je implementovaný trojročný rozpočtovací horizont. Štátny rozpočet a Rozpočet verejnej správy neplnia len základnú zúčtovaciu funkciu, ale sú aj nástrojom strednodobého riadenia, teda mali by byť. Strednodobým riadením sa určujú ciele tak na najvyššej úrovni ako napríklad dlh, saldo či celkové výdavky (veľký fiškál), ako aj pre jednotlivé verejné politiky (malý fiškál). Prvé je riadené rôznymi fiškálnymi pravidlami a druhé prostredníctvom takzvaného programového rozpočtovania. Predkladaná správa o výsledku kontroly sa snaží poskytnúť spätný pohľad za posledných päť rokov na nastavenie rozpočtového procesu a dosahovanie stanovených cieľov.

Významnosť strednodobého riadenia a potenciál efektívnejšieho dosahovania stanovených cieľov si neuvedomujú len národné vlády, ale aj medzinárodné inštitúcie a samozrejme aj najvyššie kontrolné inštitúcie. Sedem najvyšších kontrolných úradov (Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Portugalsko, Slovensko, Švédsko a Taliansko) sa dohodlo na vykonaní kontroly vo svojej krajine a následnom porovnaní výsledkov. Táto správa uvádza výsledky z kontroly na národnej úrovni a v priebehu roka 2021 bude spracovaná aj medzinárodná časť porovnania.

Súčasťou nárokov na rozpočtové rámce býva uvedenie stropu, limitu výdavkov na určitej vládnej úrovni, či už je to celý sektor verejnej správy alebo samotné ministerstvá. Výdavkový strop v tomto chápaní predstavuje najvyššie obmedzenie pridelených prostriedkov celému verejnému sektoru. Limity výdavkov na druhej strane predstavujú operatívny nástroj riadenia rozpočtu, keď sú súčasťou štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy. Limity výdavkov sú na Slovensku zavedené a sú súčasťou štátneho rozpočtu. Výdavkové stropy neboli počas kontrolovaného obdobia (2015-2019) na Slovensku implementované, prebiehala o nich verejná diskusia a v roku 2020 bola pripravovaná novela zákona o rozpočtovej zodpovednosti zavádzajúca výdavkové stropy. NKÚ SR podporuje zavedenie výdavkových stropov, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a dosiahnutie prijateľnej zadlženosti.

Slovensku sa počas kontrolovaného obdobia nedarilo naplňovať stanovené fiškálne ciele. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) v podobe štrukturálneho salda na úrovni 0,5 % sa dosiahnuť nepodarilo, rovnako sa nepodarilo udržať trajektóriu k nemu smerujúcu a dosiahnutie cieľa sa odsúvalo. Priemerná odchýlka rozpočtovaného a skutočného štrukturálneho salda dosiahla 0,8 p. b. a pre konsolidačné úsilie 0,6 p. b. Vývoj ukazovateľa hrubého dlhu v pomere k HDP udržiaval rozpočtovanú klesajúcu trajektóriu aj napriek priemernej odchýlke skutočných a rozpočtovaných hodnôt na úrovni 1,0 p. b. (HDP). Skutočné celkové výdavky verejnej správy sa počas celého obdobia nachádzali nad rozpočtovanými, pričom priemerná ročná odchýlka bola na úrovni 2,49 mld. eur alebo 6,8 % skutočných výdavkov. **NKÚ SR odporúča minimalizovať odchýlku plánovanej a skutočnej hodnoty ukazovateľov pre fiškálne ciele.**

Aktuálna implementácia a spôsob využívania programového rozpočtovania nedosahuje potenciál svojich možností. Momentálne je programové rozpočtovanie využívané najmä na zber informácií a operatívne každoročné riadenie rozpočtu. **Strednodobé riadenie a priame prepojenie rozpočtov na dosahovanie cieľov chýba.** Programové rozpočtovanie je kvalitne implementované prostredníctvom dvoch modulov v Rozpočtovom informačnom systéme, no kapitoly ho plne nevyužívajú. MF SR si je vedomé rezerv vo využívaní programového rozpočtovania a vykonáva kroky zamerané na posilnenie rozpočtovania orientovaného na výsledky. **NKÚ SR odporúča zrevidovať systém programového rozpočtovania tak, aby napomáhal strednodobému riadeniu verejných financií s prepojením na dosahovanie cieľov verejných politík.** Toto môže byť dosiahnuté napríklad prepojením revízie výdavkov na programové rozpočtovanie alebo zabezpečením jednotnej (vysokej) kvality programových rozpočtov s cieľom dosiahnuť jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania, vrátane zodpovednosti a zúčtovateľnosti za výsledky.

Z hľadiska otvorenosti a transparentnosti identifikovalo NKÚ SR najväčšie **rezervy v zrozumiteľnosti rozpočtu pre bežného občana.** Štátny rozpočet, rozpočet verejnej správy, ale aj záverečné účty sú rozsiahle technické dokumenty, v ktorých sa podstatné informácie strácajú. **NKÚ SR odporúča spracovanie „Rozpočtu pre ľudí“,** čo sa aktuálne podarilo, aj keď s dvojmesačným oneskorením za rozpočtom predloženým vláde/parlamentu. Keďže rozpočet a záverečný účet sú dve strany jednej mince, vyhodnotenie toho, čo sa skutočne podarilo dosiahnuť, by malo byť laicky spracované v „**Odpočte pre ľudí**“. **Preto NKÚ SR odporúča vypracovávať obdobný dokument, sprevádzajúci Štátny záverečný účet alebo Súhrnnú výročnú správu Slovenskej republiky, ktorý podporí verejnú diskusiu o rozpočtových prioritách.**

Rozpočtové rámce a v nich fungujúce pravidlá bývajú na mimoriadnu situáciu pripravené prostredníctvom takzvaných únikových klauzúl. Šírenie koronavírusu a snaha o minimalizáciu dopadov si v roku 2020 vyžiadali ich aktiváciu. Na európskej úrovni pre Pakt stability a rastu bola v marci 2020 aktivovaná tzv. všeobecná úniková klauzula. Na národnej úrovni Vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti a bola prijatá novela zákona o štátnom rozpočte.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia je vykonávaná ako medzinárodná paralelná výkonnostná kontrola. V rámci prvej fázy bola vykonaná národná časť kontroly a v druhej fáze sa uskutoční medzinárodné porovnanie podľa vopred dohodnutých kritérií.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť, či sú strednodobé rozpočtové ciele v rámci rozpočtového procesu nastavené účinne a transparentne. Kontrolovaným subjektom bolo Ministerstvo financií Slovenskej republiky ako vecne zodpovedné za fungovanie rozpočtového procesu.

Predmetom kontroly boli nasledovné štyri oblasti vychádzajúce zo spoločných kontrolórskych otázok a kritérií definovaných v rámci spoločného postupu medzinárodnej kontroly: (1.) Proces tvorby viacročného rozpočtu, (2.) Tvorba priorit a cieľov rozpočtu a sledovanie ich zmien, (3.) Hodnotenie účinnosti a dosahovania cieľov definovaných vo viacročných rozpočtoch a (4.) Pripravenosť rozpočtu na mimoriadnu situáciu.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Najvyššie kontrolné inštitúcie Fínska, Francúzska, Holandska, Portugalska, Slovenska, Švédska a Talianska sa pod záštitou pracovnej skupiny Kontaktného výboru najvyšších kontrolných inštitúcií Európskej únie a Európskeho dvora audítorov pre kontrolu fiškálnej politiky dohodli na vykonaní paralelnej medzinárodnej výkonnostnej kontroly zameranej na nezávislé porovnanie a zhodnotenie nastavenia strednodobých rozpočtových rámcov v daných krajinách.

Celá kontrola je vykonávaná v súlade s medzinárodnými štandardami ISSAI najvyšších kontrolných inštitúcií a podľa vopred dohodnutých kritérií a spoločného postupu všetkých zapojených krajín. Podľa spoločného harmonogramu boli v roku 2020 vykonané kontroly na národnej úrovni a v roku 2021 bude spracovaná spoločná záverečná správa. Kontrolovaným (hodnoteným) obdobím sú roky 2015 až 2019 a v prípade pripravenosti na mimoriadnu situáciu aj rok 2020.

Kontrola na národnej úrovni bola zameraná na strednodobé rozpočtové rámce s dôrazom na účinnosť a transparentnosť strednodobých rozpočtových cieľov. Hodnotenie cieľov bolo rozdelené do dvoch skupín. Prvou sú ciele fiškálnej politiky zodpovedajúce riadeniu na najvyššej úrovni a preklopené cez takzvanú dlhovú brzdu, pravidlo vyrovnaného rozpočtu či výdavkové pravidlo do viacerých kľúčových ukazovateľov ako je štrukturálne saldo, konsolidačné úsilie, hrubý dlh alebo schodok hospodárenia verejnej správy. Druhou sú ciele verejných politík zodpovedajúce prepojeniu výdavkov a dosahovania vytýčených cieľov, čo je v SR implementované prostredníctvom programových rozpočtov.

2.2 VÝKON KONTROLY

Rozvoj a pokrok v spoločnosti kladú zvýšené nároky na verejné rozpočty, či už je to rozpočet verejnej správy, štátny rozpočet, rozpočet ministerstva, podriadenej organizácie alebo obce. Rozpočet totiž už neplní len základnú zúčtovaciu funkciu, ale aj viaceré ďalšie spojené s riadením výdavkov, dosahovaním cieľov až po sledovanie pridanej hodnoty pre občanov. Práve tieto rozširujúce funkcie zamerané na strednodobé ciele boli predmetom kontroly a budú predmetom medzinárodného porovnania.

Počas prípravy kontroly boli identifikované riziká týkajúce sa implementácie a fungovania strednodobých rozpočtových rámcov na Slovensku, ktoré sa premietli do jednotlivých bodov predmetu kontroly. Tieto riziká sa následne potvrdili, keď kontrola zistila **nedostatočné strednodobé rozpočtové riadenie a prepojenie rozpočtu na dosahovanie cieľov**. Toto by malo byť implementované prostredníctvom programového rozpočtovania, ktoré je len formálne. Stanovené ciele pre fiškálne ukazovatele sa nedarí dosahovať a každoročne sa posúvajú na koniec trojročného rozpočtovacieho horizontu.

Zo strany MF SR je dobre zvládnutý proces zostavovania a vyhodnocovania rozpočtu, čomu tiež napomáha podpora cez Rozpočtový informačný systém (RIS). Jednotlivé rozpočty a záverečné účty (Štátny rozpočet, Rozpočet verejnej správy, Záverečné účty kapitol, Štátny záverečný účet a ďalšie) sú rozsiahle dokumenty, pričom ich kvalita medzi rozpočtovými kapitolami kolíše. **Kontrola potvrdila nerovnomernú kvalitu v prípade programového rozpočtovania**, kde viaceré kapitoly dlhodobo nedodržujú metodické pokyny MF SR usmerňujúce programové rozpočtovanie.

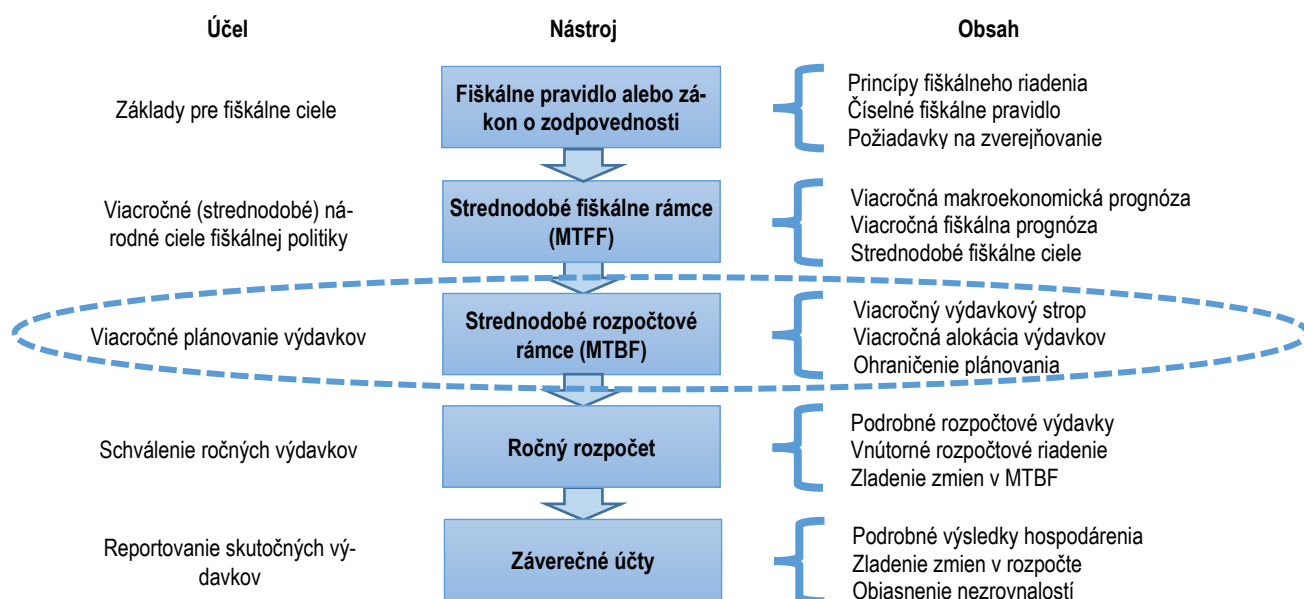
Rezervy sú aj v slabom dôraze na strednodobý rozpočtovací / plánovací horizont a vysokej flexibilitě rozpočtových rámcov. **Výdavkové stropy zavedené nie sú**, limity výdavkov sa v rámci rozpočtu schvaľujú každoročne na nasledujúci rok a ďalšie dva sú indikatívne. Rozpočtových opatrení je každý rok viac, pričom za posledných 10 rokov sa ich počet zdvojnásobil, konkrétne z 1 584 v roku 2011 vzrástol ich počet na 3 022 v roku 2019 (viď tabuľka č. 3 v časti 3.2).

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Oblasť strednodobých rámcov neuniká ani pozornosti nezávislých fiškálnych inštitúcií (rozpočtové rady) v jednotlivých krajinách, tie sa však pozerajú skôr na strednodobé fiškálne rámce (MTFF). Európsky dvor audítorov vykonal viacero kontrol v tejto oblasti¹ a problematikou sa zaoberá aj EK, Generálne riaditeľstvo pre hospodárske a finančné záležitosti².

Pod strednodobými rozpočtovými rámcami (MTBF) chápeme opatrenia umožňujúce vláde predĺžiť horizont fiškálnej politiky za horizont bežného rozpočtového roku. Strednodobé fiškálne rámce (MTFF) pozostávajú z dodržiavania požiadaviek a zodpovedností vo vzťahu k strednodobým agregovaným fiškálnym cieľom (dlhové limity, stropy) vo vzťahu k makroekonomickej stabilite. MTBF pozostávajú z inštitucionálnych opatrení, ktoré preklápajú MTFF do rozpočtového procesu, zvyčajne na úrovni centrálnej vlády. V rámci kontroly sú strednodobé rozpočtové rámce chápané ako nástroje, ktorých účelom je viacročné plánovanie výdavkov a obsahom je viacročný výdavkový strop, alokácia výdavkov a ohraničenie plánovania. Nasledujúca schéma ilustruje všeobecné zaradenie strednodobých rozpočtových rámcov (MTBF) do systému fiškálneho riadenia.

Obrázok č. 1: Zaradenie strednodobých rozpočtových rámcov (MTBF) do systému fiškálneho riadenia



Zdroj: Medium-Term Budgetary Frameworks, A contribution to definitions and identification of good practices³

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 PROCES TVORBY VIACROČNÉHO ROZPOČTU

Cieľom viacročného rozpočtovania ako procesu, ktorý spája výdavky s prioritami vlády v rámci rozpočtových obmedzení, je posilnenie prepojenia strednodobého fiškálneho rámca s ročným rozpočtom, zvýšenie úrovne riadenia, disciplíny a kontroly verejných výdavkov. Rozpočtová prax vo verejnej správe na Slovensku vychádza z trojročného rozpočtovacieho horizontu. Štátny rozpočet schvaľovaný NR SR sa týka nasledujúceho roka a Rozpočet verejnej správy nasledujúcich troch rokov. Rozpočet už nie je chápaný len ako zúčtovací nástroj, plní aj ďalšie funkcie spojené s riadením výdavkov, dosahovaním cieľov až po sledovanie pridanej hodnoty pre občanov.

Základmi legislatívnej úpravy rozpočtového procesu na Slovensku sú **Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti**, **Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy** a **Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**. Počas kontrolovaného obdobia neboli uvedené zákony zásadne novelizované tak, že by sa významne zmenil proces tvorby viacročného rozpočtu. MF SR každoročne usmerňuje rozpočtový proces prostredníctvom **Príručky na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy**.

¹ Požiadavky EÚ na národné rozpočtové rámce (22/2019): <https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=52391>

Plní sa hlavný cieľ preventívnej časti Paktu stability a rastu? (18/2018): <https://www.eca.europa.eu/sk/Pages/DocItem.aspx?did=46430>

² Databáza strednodobých rozpočtových rámcov v členských krajinách, vrátane porovnania prostredníctvom indexov: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_sk

³ https://www.euifis.eu/images/MTBF_PAPER.pdf

Samotný rozpočtový proces pozostáva z množstva nadväzných a súbežných krokov. Tabuľka č. 1 sumarizuje významné kroky spojené s tvorbou rozpočtu v jednotlivých mesiacoch. Uvedené sú tiež dokumenty spracovávané Radou pre rozpočtovú zodpovednosť aj Stanovisko NKÚ SR k návrhu rozpočtu (november).

Tabuľka č. 1: Proces tvorby ŠR a RVS (2015-2019)

Február	Makroprognóza – IFP MF SR (1. predikcia) (HDP, inflácia, miera nezamestnanosti, miera zamestnanosti) do 1.2. Strednodobý rámec príjmov – IFP MF SR (1. predikcia) (prognóza daňových príjmov, sociálnych a zdravotných odvodov) do 13.2.
Marec	MF SR (SRP) spracuje návrh východísk za ŠR aj za OSVS podľa zaslaných podkladov a predloží ho na rokovanie vlády do 31.3.
Apríl	MF SR (IFP) Strednodobý fiškálny rámec (Program stability), Vláda SR ho schváli a predloží EK do 30.4. MF SR – Národný program reforiem SR MF SR (SRP) po schválení východísk vo VLÁDE (2015) → kapitolám limity výdavkov na rozpísanie do programov do 30.4. RRZ – Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií – k 30.4. a vždy do 30 dní po prerokovaní Programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde RRZ – Správa o vývoji verejných financií → VLÁDE – apríl
Máj	RK a OSVS rozpišu príjmy a výdavky v RIS do 26.5. MF SR (ÚHP) na základe svojich analýz navrhne opatrenia do 31.5.
Jún	MF SR (SRP) vykoná analýzu rozpočtov a ich úprav do 13.6. IFP MF SR 2. predikcia do 30.6.
Júl	RRZ – Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov programu stability – júl na R až R+3
August	MF SR návrh rozpočtu Verejnej správy VLÁDE. (2015 a 2016) Vláda schváli limity výdavkov a rozdelí záväzne výdavkové priority na rok "R", a indikatívne na "R+1", "R+2" do 31.8. RRZ – Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti
September	MF SR (SRP a IFP) aktualizácia predikcie a návrhu RVS (september)
Október	MF SR (SRP) v spolupráci so správcami RK a OSVS po schválení návrhu RVS vo VLÁDE predloží na rokovanie NR SR návrh zákona o ŠR a RVS do 15.10. (2017-2019) MF SR (IFP) predloží Návrh rozpočtového plánu pre EK (ide súbežne s návrhom RVS alebo do 15.10.) Hospodárska a sociálna rada vlády SR – stanovisko k Návrhu rozpočtu na R až R+2 – október
November	Správca kapitoly → MF SR nevyčerpané limity viazaných výdavkov a záujem o ich presun do 20.11. (možno ich dočerpať do 31.3. R+1) NKÚ SR – Stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu na R až R+2 RRZ – Hodnotenie návrhu RVS – november
December	Správca kapitoly → MF SR nevyčerpané eurofondy a záujem o ich presun do 15.12. (neobmedzené presúvanie v rámci programového obdobia)

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

Východiskami pri zostavovaní rozpočtu je makroekonomická prognóza a nadväzujúca prognóza príjmov, ktoré sú spracované vo februári a spravidla dvakrát aktualizované - v júni a septembri. Na ich základe sú spracované východiská štátneho rozpočtu a následne po schválení vo vláde limity výdavkov pre jednotlivé kapitolu. V tomto období je tiež spracovaný Program stability a Národný program reforiem.

K ďalším krokom patrí komunikácia MF SR s jednotlivými rozpočtovými kapitolami a ďalšími subjektmi verejnej správy o podrobnostiach ich rozpočtov, pričom celé snaženie sa končí predložením rozpočtu Vláde SR a následne NR SR. Súčasne je spracovaný Návrh rozpočtového plánu (Draft budgetary plan) predkladaný Európskej komisii. Stanoviská k rozpočtu spracováva Hospodárska a sociálna rada vlády, NKÚ SR aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Štátny rozpočet schvaľuje NR SR vo forme zákona a v prípade neschválenia nastáva rozpočtové provizorium.

Zostavovanie (aj plnenie a vyhodnocovanie) rozpočtu je na Slovensku procesne dobre zvládnuté a množstvo priebežných aj podporných dokumentov je voľne dostupných na webových sídlach príslušných inštitúcií. Špecifické postavenie má stránka rozpocet.sk, portál otvorených údajov MF SR, ktorý obsahuje údaje z Rozpočtového Informačného Systému (RISu) v užívateľsky priateľskej podobe.

Súbežne s prípravou rozpočtu na nasledujúce roky sa vyhodnocuje aj rok predchádzajúci. Vyhodnocuje sa kvalita prognóz, ako aj plnenie rozpočtu a dosahovanie stanovených cieľov. Stanoviská spracováva Rada pre rozpočtovú zodpovednosť aj NKÚ SR. Podrobnejšie sú jednotlivé kroky uvedené v tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 2: Vyhodnocovanie predchádzajúceho obdobia (ZÚK a ŠZÚ, 2015-2019)

Február	MF SR - predbežné vyhodnotenie presnosti prognózy Výborom pre daňové prognózy, z ktorej vychádzal SCHVÁLENÝ RVS na predchádzajúci rok (R-1) do 28.2.
Apríl	RK návrh ZÚK VLÁDE MF SR štátny záverečný účet za R-1 → VLÁDE do 30.4.
Máj	MF SR (ÚHP) - Súhrnná implementačná správa - apríl / máj za R-1 RRZ - Hospodárenie RVS - máj za R-1 Vláda - predloženie ŠZÚ do NR SR a NKÚ SR do 20.5.
Jún	Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho záverečného účtu SR za R-1 MF SR (IFP) - Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu - predbežné hodnotenie - jún za R-1
Júl	MF SR - finálne vyhodnotenie presnosti prognózy Výborom pre daňové prognózy, z ktorej vychádzal SCHVÁLENÝ RVS na predchádzajúci rok (R-1) do 31.7.
August	RRZ - Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti → NR SR do 31.8.
Október	MF SR (ÚHP) - Priebežná implementačná správa - október - za 1. polrok v aktuálnom roku MF SR súhrnná výročná správa za R-1 → VLÁDE do 31.10.
December	MF SR (IFP) - Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu - finálne hodnotenie - november za R-1

Zdroj: NKÚ SR

Hlavnými dokumentmi sú záverečné účty jednotlivých rozpočtových kapitol, ktorých sumarizáciou a doplnením vznikne štátny záverečný účet. Vládou schválený štátny záverečný účet je predkladaný NR SR na schválenie. Údaje uvedené v ŠZÚ spolu s údajmi za samosprávu, ďalšie subjekty verejnej správy a iné informácie slúžia na spracovanie Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky.

Najväčšie rezervy identifikoval NKÚ SR v nedostatočnej zrozumiteľnosti rozpočtu pre bežného občana. Štátny rozpočet, rozpočet verejnej správy, ale aj záverečné účty sú rozsiahle technické dokumenty, v ktorých sa podstatné informácie strácajú. NKÚ SR preto odporúča spracovať aj „Rozpočet pre ľudí“, čo sa aktuálne podarilo, no s dvojmesačným oneskorením za rozpočtom predloženým vláde/parlamentu. Jedným z účelov podobného dokumentu je podporiť verejnú diskusiu o rozpočtových prioritách, čo pri oneskorení spracovania nie je možné.

Preto NKÚ SR odporúča zverejňovať „Rozpočet pre ľudí“ spolu s predkladaním rozpočtu do vlády/parlamentu. Zároveň odporúča, aby MF SR vypracovávalo a zverejňovalo obdobný „Odpočet pre ľudí“. Dokument stručne a prehľadne sumarizujúci, čo sa za posledný rok podarilo, na čo boli prostriedky v rozpočte schválené a na čo sa v skutočnosti vynaložili, ako sa darilo naplňovať strednodobé rozpočtové ciele. Spracovaný by mal byť v rovnakom termíne ako štátny záverečný účet alebo Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky.

3.2 PRIORITY A CIELE ROZPOČTU – PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVANIE

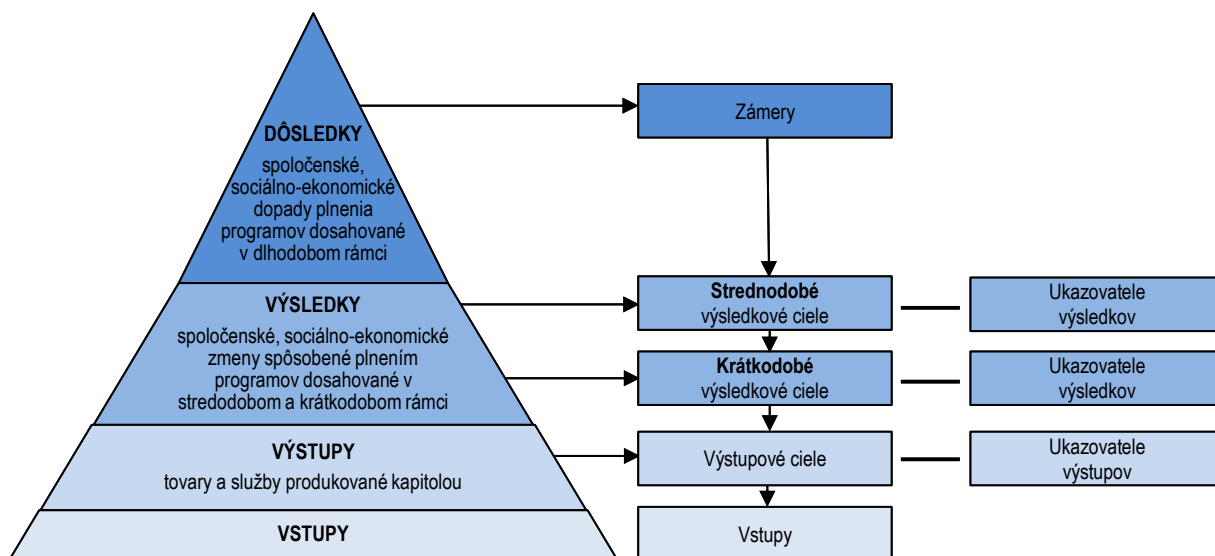
Programové rozpočtovanie pomáha prijímať kvalifikované rozhodnutia podložené kvalitnými informáciami. Cieľom je čo najefektívnejšie využívať verejné zdroje, zvyšovať kvalitu služieb verejnej správy poskytovaných obyvateľom a v neposlednom rade skvalitňovať komunikáciu s verejnosťou. Podstatnou sa pritom stáva aj zodpovednosť za dosahovanie výkonnosti, t. j. plnenie cieľov. Nástroje programového rozpočtovania pomáhajú merať a posudzovať úspešnosť verejnej správy pri riešení potrieb verejnosti, ktorá svojím spôsobom predstavuje jej „zákazníkov“.

MF SR upravilo vydaním Metodického pokynu na usmernenie programového rozpočtovania postup správcov rozpočtových kapitol a organizácií v pôsobnosti správcu kapitoly v celom rozpočtovom procese z hľadiska prípravy, realizácie, monitorovania a hodnotenia programov. Na účel tohto pokynu sa programovým rozpočtovaním rozumie systém založený na plánovaní úloh a aktivít vlády Slovenskej republiky v nadväznosti na jej priority a alokovanie disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov.

Východiskovým krokom pri zostavovaní programového rozpočtu je definovanie množiny úloh, ktoré potenciálne kladú nároky na zdroje a ich riešenie je vo verejnom záujme. So všetkými subjektmi verejného trhu treba prerokovať najmä zámery, ktorých riešenie presahuje volebný cyklus a sú významné dôležitým prínosom pre verejnosť i nárokmi na zdroje. Predídť sa tak možnosti ich spochybnenia v nasledujúcom období.

Logický rámec programu predstavuje spôsob, akým sa o programe, jeho zámeroch, cieľoch a vstupoch uvažuje. Pomocou neho sa systematicky buduje, vyjadruje a sleduje priama, preukázateľná logická súvislosť medzi zámermi, strednodobými výsledkovými cieľmi, krátkodobými výsledkovými cieľmi, výstupovými cieľmi a vstupmi programu. Výdavky v rámci rozpočtových kapitol sú v hierarchickom členení na programy – podprogramy – prvky / projekty.

Obrázok č. 2: Schéma logického rámca programu



Zdroj: MF SR, spracované podľa Manuálu k metodickému pokynu na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004

Údaje o programovom rozpočtovaní jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu možno získať z viacerých zdrojov, sú zverejňované na viacerých miestach a vo viacerých fázach rozpočtového procesu. Počas prípravy rozpočtu sa údaje a alokácia pre jednotlivé kapitoly vyjednávajú medzi správcom kapitoly a MF SR osobne a prostredníctvom RISu (Modul ZoRo – Zosťavenie Rozpočtu). Výsledkom je návrh rozpočtu pre vládu SR a NR SR. Rozpočtové výdavky sú klasifikované viacerými spôsobmi, pričom jedným z nich je programová klasifikácia (PRG a tiež RIS modul programového rozpočtovania), čiže určenie výdavkov na jednotlivé vládne priority, verejné politiky – programy.

Počas rozpočtového roka je plnenie rozpočtu zabezpečované štátnou pokladnicou a údaje o čerpaní zdrojov sa premietajú do RISu. Zmena rozpočtu v priebehu roka sa realizuje rozpočtovými opatreniami. Po skončení rozpočtového roka sa pripravujú záverečné účty kapitol, ktorých súčasťou je monitorovacia správa programovej štruktúry, kde sú uvedené nielen vyčlenené a čerpané sumy, ale aj kvalitatívne ukazovatele vrátane popisu plnenia daného cieľa (RIS modul MaH – Monitorovanie a Hodnotenie).

Skutočnosť sa mnohokrát líši od teórie popísanej na predchádzajúcich riadkoch. Kontrola preto zhodnotila úroveň programového rozpočtovania v piatich vybraných kapitolách za päť rokov kontrolovaného obdobia (2015-2019). Kapitoly boli vybrané podľa veľkosti a významnosti – Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR a Ministerstvo financií SR. Najväčšie Ministerstvo vnútra SR chýba, keďže obdobná analýza bola vykonaná v rámci stanoviska NKÚ SR k ŠZÚ 2019. Pre každé ministerstvo bola analyzovaná vzorka programov/ podprogramov/ prvkov podľa významnosti (veľkosť a úroveň čerpania) a bola hodnotená formálna, ako aj čiastočne obsahová stránka vo vzťahu k použitému ukazovateľom, definovaným cieľom a ich monitorovaniu. Zároveň treba podoznieť, že sa jednotlivé kapitoly navzájom líšia. Napríklad infraštruktúrne výdavky na Ministerstve dopravy a výstavby SR majú iný charakter ako dávky na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR alebo poisťné za poisťencov štátu na Ministerstve zdravotníctva SR.

Rozpočtové kapitoly pristupujú k programovému rozpočtovaniu odlišne, pričom nie je dodržiavaný príslušný metodický pokyn MF SR a kvalita je veľmi kolísavá. Programové rozpočtovanie v kapitolách spravidla patrí pod správcu kapitoly, organizačný útvar rozpočtu. Identifikované boli aj významné zmeny v čerpaní v rámci roka, čo indikuje nedostatočné rozpočtové riadenie. Programové rozpočtovanie je využívané na zber a sledovanie údajov rôznej kvality, pričom chýba dôraz na strednodobý rámec a jednotný prístup. Prostredníctvom programového rozpočtovania sú prepojené rozpočtované a vynakladané prostriedky s účelom, cieľom ich využívania a sledovaním prostredníctvom ukazovateľov. Programové rozpočtovanie na Slovensku teda funguje len čiastočne.

Vláda a MF SR sú si vedomé rezerv v rozpočtovaní orientovanom na výsledky. Zástupcovia MF SR prispeli do verejnej diskusie⁴ a tiež bola zriadená medzisekčná pracovná skupina a následne aj medzirezortné pracovné skupiny pre tvorbu pilotných programových štruktúr a stromu indikátorov. Nadrezortná spolupráca by mala zaručiť osvojenie/vlastníctvo témy v jednotlivých rezortoch.

⁴ Návrh reformy programového rozpočtovania, ÚHP MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/49/programovanie-pokrocilych.pdf> alebo diskusná štúdia Rozpočet 2.0 https://www.nbs.sk/img/Documents/Publikacie/rozpocet20/Rozpocet_20_Seminar_FV.pdf

Rozdiel rozpočtovaných a skutočne vynaložených prostriedkov v rámci programového rozpočtovania odráža schopnosť strednodobého plánovania na najvyššej úrovni ako aj na úrovni rozpočtových kapitol. Prostriedky určené na každoročné čerpanie sa jednotlivé kapitoly snažia minúť v plnej výške, aj keď ich pravdepodobne nepotrebnú. Snažia sa tak vyhnúť kráteniu rozpočtu v nasledujúcich rokoch. **Na tento začarovaný kruh viackrát upozornil aj NKÚ SR, ktorý už dlhodobo poukazuje na nedostatočnú úroveň plánovania výdavkov jednotlivých kapitol, nedostatočne fungujúce programové rozpočtovanie a rozpočtovanie rezerv ŠR.** Prejavom prvého nedostatku sú rozpočtové opatrenia, ktorých počet v roku 2019 v porovnaní s rokom 2012 vzrástol o 81 %. Rozpočtové opatrenia predstavujú operatívny, flexibilný nástroj, prostredníctvom ktorého sú možné: (a) presuny rozpočtových prostriedkov, (b) povolené prekročenie limitu výdavkov, (c) viazanie rozpočtových prostriedkov. MF SR je hlavným monitorovacím orgánom, ktorý zabezpečuje súlad rozpočtových opatrení všetkých ministerstiev a iných rozpočtových inštitúcií zahrnutých do ŠR.

Tabuľka č. 3: Počty rozpočtových opatrení v mesiacoch rokov 2011 až 2020

Mesiac / rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PRIEMER	SPOLU
január	12	42	45	74	80	63	37	113	113	160	73,9	739
február	120	111	151	130	205	246	98	160	179	304	170,4	1 704
marec	81	157	201	191	217	228	135	162	272	233	187,7	1 877
apríl	98	85	141	177	201	302	77	128	221	146	157,6	1 576
máj	127	107	118	190	204	305	122	162	313	219	186,7	1 867
jún	131	86	124	222	308	102	182	265	224	191	183,5	1 835
júl	97	83	190	199	296	93	112	212	225	220	172,7	1 727
august	136	116	123	144	233	85	81	179	200	285	158,2	1 582
september	111	157	184	141	200	112	99	209	186	261	166,0	1 660
október	116	156	255	205	245	92	144	242	235	377	206,7	2 067
november	228	249	308	231	404	215	294	370	309	338	294,6	2 946
december	327	323	463	543	849	361	406	552	545	676	504,5	5 045
PRIEMER	132,0	139,3	191,9	203,9	286,8	183,7	148,9	229,5	251,8	284,2	205,2	
SPOLU	1 584	1 672	2 303	2 447	3 442	2 204	1 787	2 754	3 022	3 410		24 625

Zdroj: rozpocet.sk (k 20. 1. 2021), spracovanie NKÚ SR

Počty rozpočtových opatrení sa zväčšujú medziročne, ale aj v rámci každého roku. Nárast počtu rozpočtových opatrení počas roka je daný tým, ako postupne kapitoly potrebujú upravovať skutočné čerpanie oproti plánovanému, s maximom na konci roka, keď môžu viazať prostriedky na čerpanie v nasledujúcom roku. Veľká časť rozpočtových opatrení pripadá tiež na čerpanie zdrojov EÚ, čo zapríčinilo aj absolútne maximum v decembri 2015, keď sa končilo programovacie obdobie. **Nárast rozpočtových opatrení v posledných rokoch naznačuje, že tento legitímny nástroj rozpočtovej politiky sa mnohokrát používa nad rámec objektívnej potreby presunu prostriedkov.**

Programové rozpočtovanie ako nástroj riadenia verejných financií sa v snahe o účelnú a efektívnu alokáciu zdrojov na vybrané ciele (programy) **podobá na iniciatívu hodnoty za peniaze**, ktorá prostredníctvom revízie výdavkov na vybrané verejné politiky postupne hodnotí vynaložené prostriedky vo vzťahu k dosiahnutým cieľom. Programové rozpočtovanie sa využíva na plánovanie a klasifikáciu výdavkov podľa cieľov a rovnako sú ciele určené pri implementácii opatrení z revízie výdavkov. Definovanie cieľov a ukazovateľov je v rámci revízie výdavkov a jej implementácie na vyššej úrovni ako pri súčasnom nastavení programových rozpočtov kapitol. Momentálne existujú akoby dva paralelné spôsoby vyhodnocovania vybraných verejných politík – programové rozpočtovanie, ktoré funguje formálne a revízie výdavkov, ktoré fungujú obsahovo, pričom existuje synergia v jednotlivých vyhodnocovaniach a možnostiach využívať príslušné moduly RISu. Náplňou sú podobné, pričom programové rozpočtovanie zahŕňa všetky výdavky a revízia len niektoré.

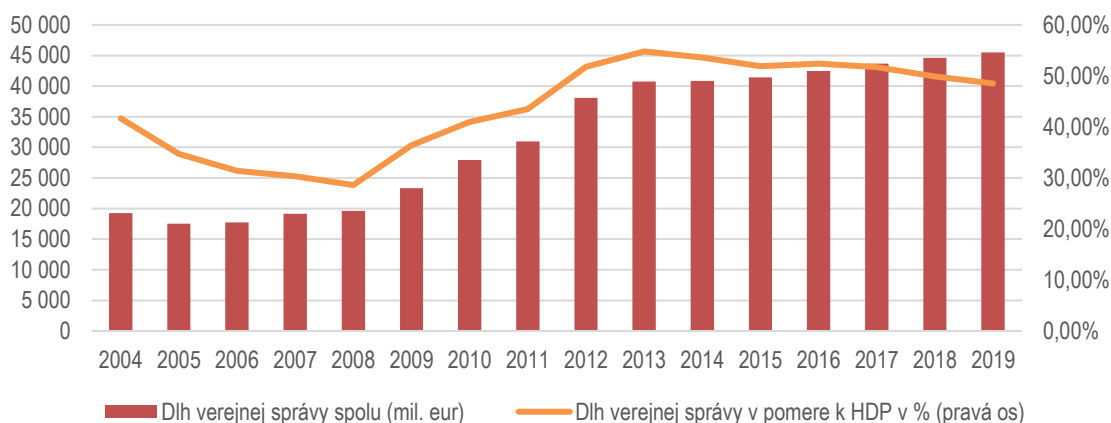
NKÚ SR konštatuje, že aktuálna implementácia a spôsob využívania programového rozpočtovania nedosahuje potenciál svojich možností a momentálne je využívané najmä na zber informácií a operatívne, medziročné riadenie rozpočtu. Strednodobé riadenie a priame prepojenie rozpočtu na dosahovanie cieľov chýba. Programové rozpočtovanie je kvalitne implementované prostredníctvom dvoch modulov v Rozpočtovom informačnom systéme, no kapitoly ho plne nevyužívajú. MF SR si je vedomé rezerv vo využívaní programového rozpočtovania a vykonáva kroky zamerané na posilnenie rozpočtovania orientovaného na výsledky.

NKÚ SR odporúča zrevidovať systém programového rozpočtovania tak, aby napomáhal strednodobému riadeniu verejných financií s prepojením na dosahovanie cieľov verejných politík. Toto môže byť dosiahnuté napríklad prepojením revízie výdavkov na programové rozpočtovanie alebo zabezpečením jednotnej (vysokéj) kvality programových rozpočtov, aby bolo zabezpečené jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania, vrátane zodpovednosti a zúčtovateľnosti za výsledky.

3.3 DOSAHOVANIE CIEĽOV VIACROČNÝCH ROZPOČTOV – CIELE FIŠKÁLNEJ POLITIKY

Fiškálne pravidlá na národnej úrovni sú zakotvené legislatívne a tvorí ich „dlhová brzda“, pravidlo vyrovnaného rozpočtu a limit výdavkov štátneho rozpočtu. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje limit pre výšku dlhu verejnej správy - tzv. **dlhovú brzdu**. Jej cieľom je pomocou sankčných a korekčných mechanizmov zamedziť nárastu dlhu Slovenska na kritickú úroveň. Zákon stanovuje horný limit dlhu verejnej správy vo výške 50 % podielu na HDP, pričom do konca roku 2017 platilo prechodné ustanovenie, ktoré hovorilo o hornom limite 60 % podielu na HDP a jeho následnom poklese o 1 p. b. ročne. Údaje o vývoji dlhu verejnej správy v eurách aj v pomere k HDP zobrazuje graf.

Obrázok č. 3: Graf vývoja dlhu verejnej správy v mil. eur a ako % podiel na HDP

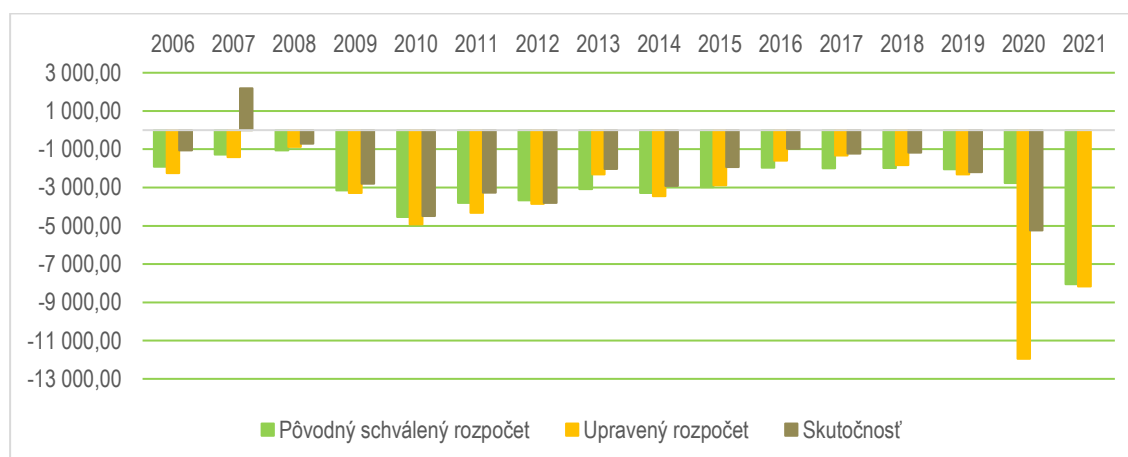


Zdroj: MF SR, spracovanie NKÚ SR

Druhým fiškálnym pravidlom, ktorým sa riadi slovenská vláda a rozpočtový proces, je **pravidlo vyrovnaného rozpočtu**. V roku 2013 bol zákon o rozpočtových pravidlách zmenený a doplnený s cieľom transponovať ustanovenia fiškálnej dohody do národnej legislatívy (pravidlo vyrovnaného rozpočtu a nápravný mechanizmus). Zmeny a doplnenia nadobudli účinnosť v januári 2014 a súlad posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dvakrát ročne.

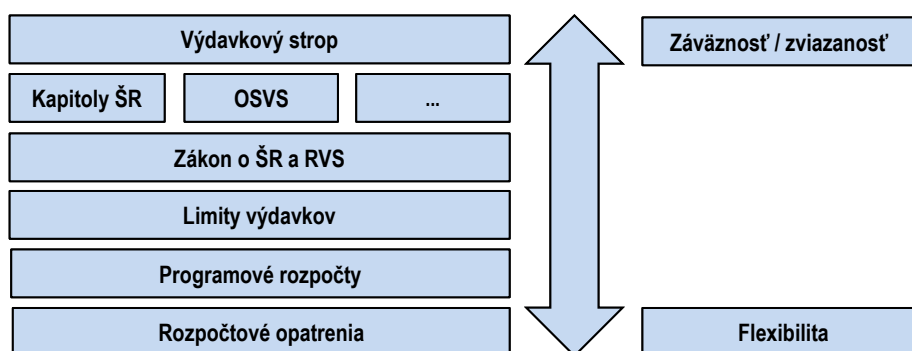
Posledným fiškálnym pravidlom na národnej úrovni je **limit výdavkov štátneho rozpočtu**. Zákomom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa schvaľuje limit výdavkov štátneho rozpočtu, maximálna výška rozpočtovaného schodku alebo minimálna výška rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy štátneho rozpočtu a výdavky štátneho rozpočtu vyrovnané. V prípade dodatočných príjmov v porovnaní s východiskovým stavom môže vláda minúť 1 % pôvodne vyčlenených výdavkov, pričom celkový zostatok rozpočtu sa nemení.

Obrázok č. 4: Graf vývoja salda štátneho rozpočtu v mil. eur



Zdroj: Slovlex, MF SR, spracovanie NKÚ SR

Obrázok č. 5: Schéma vzťahu výdavkových stropov a limitov výdavkov



Zdroj: spracovanie NKÚ SR

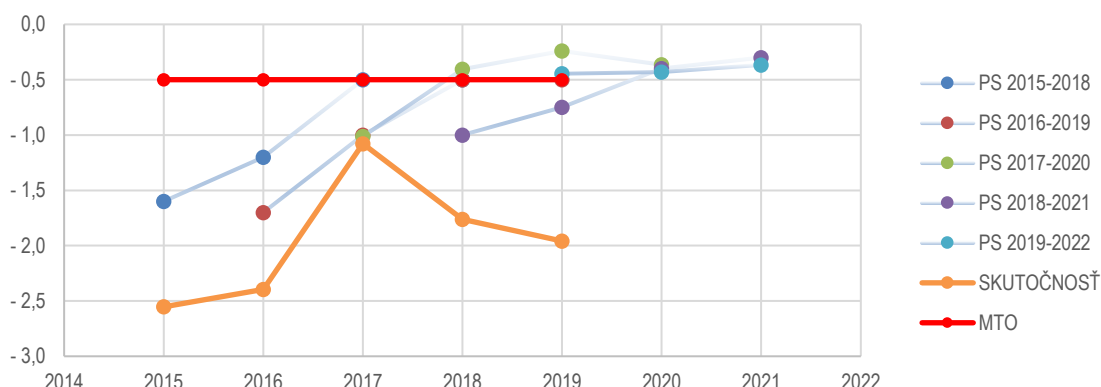
Súčasťou nárokov na rozpočtové rámce býva aj uvedenie stropu, limitu výdavkov na určitej vládnej úrovni, či už je to celý sektor verejnej správy, centrálna vláda, miestne vlády alebo jednotlivé ministerstvá. Výdavkový strop v tomto chápaní predstavuje najvyššie obmedzenie pridelených prostriedkov celému verejnému sektoru. Obmedzenie môže byť uvedené na nominálnej úrovni (mld. eur) alebo v pomere k HDP. Rovnako môže byť určené na jeden alebo viac rokov, či sa prispôbovať politickému cyklu. Limity výdavkov na druhej strane predstavujú operatívny nástroj riadenia rozpočtu, keď sú súčasťou štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy, pričom sú podrobnejšie rozpísané ako súčasť programového rozpočtovania. Zároveň je potrebné upozorniť na potrebu rovnováhy medzi flexibilitou a záväznosťou / zviazanosťou.

Limity výdavkov sú na Slovensku zavedené a sú súčasťou štátneho rozpočtu. Výdavkové stropy neboli počas kontrovaného obdobia na Slovensku implementované, prebiehala o nich verejná diskusia a v roku 2020 bola pripravovaná novela zákona o rozpočtovej zodpovednosti zavádzajúca výdavkové stropy.

Od roku 2014 podlieha fiškálna politika SR pravidlám preventívnej časti Paktu stability a rastu (Pakt), ktorej cieľom je **dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) v podobe štrukturálne vyrovnaného rozpočtu**. Kým do roku 2019 hodnota MTO pre Slovensko zodpovedala štrukturálnemu deficitu na úrovni 0,5 % HDP, od roku 2020 je MTO, v súlade s európskymi fiškálnymi pravidlami voľnejšie (1 % HDP). Postup k MTO sa priebežne vyhodnocuje. Štrukturálne saldo by malo zodpovedať takej rozpočtovej pozícii, ktorá je udržateľná v dlhodobom horizonte. V krátkodobom horizonte by zároveň mala poskytnúť dostatočný priestor pre stabilizačnú funkciu fiškálnej politiky. Z tohto dôvodu sa vyžaduje postupné medziročné zlepšovanie štrukturálneho salda, na základe pravidiel Paktu (tzv. požadované konsolidačné úsilie), až do dosiahnutia MTO.

Zjednodušene môžeme povedať, že saldo verejnej správy dáva po očistení o cyklickú zložku a jednorazové efekty hodnoty štrukturálneho salda, ktorého medziročné zmeny zodpovedajú konsolidačnému úsiliu. Nasledujúci graf zobrazuje skutočné a plánované hodnoty štrukturálneho salda, pričom je doplnený aj o hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) na úrovni 0,5 % HDP. **MTO sa počas kontrovaného obdobia nepodarilo dosiahnuť**, aj napriek pozitívnemu trendu v rokoch 2015 až 2017. Priemerná odchýlka skutočného a plánovaného štrukturálneho salda bola 0,80 p. b. Na grafe tiež vidíme tendenciu posúvať plnenie strednodobého rozpočtového cieľa na koniec obdobia.

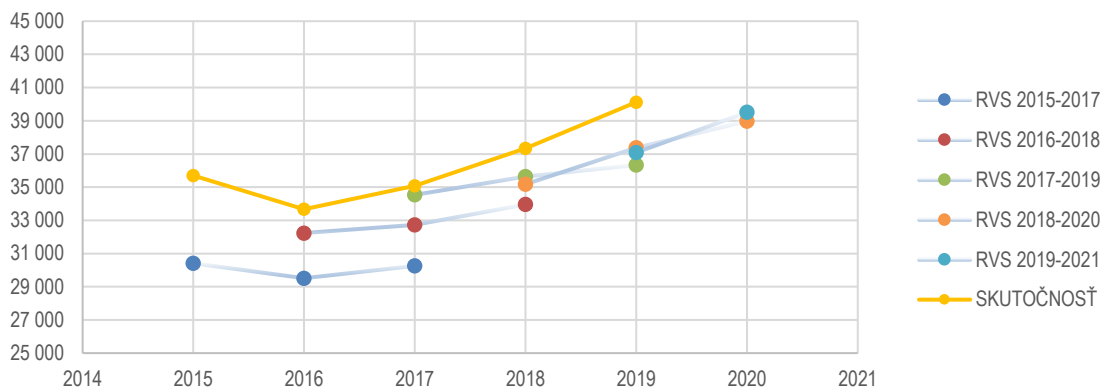
Obrázok č. 6: Graf vývoja štrukturálneho salda (v % HDP)



Zdroj: Programy stability SR, spracovanie NKÚ SR

Výška celkových výdavkov a určenie ich limitu / stropu (koľko sa dokopy môže minúť) patria k východiskám pri zostavovaní rozpočtu. Nasledujúci graf ilustruje skutočnú výšku výdavkov v mil. eur podľa metodiky ESA 2010 v porovnaní s rozpočtovanými výdavkami v rámci rozpočtu verejnej správy. **Skutočné výdavky boli vo všetkých rokoch vyššie ako rozpočtované.** Najmenší rozdiel bol v roku 2017 na úrovni 549 mil. eur a najväčší v roku 2015 s hodnotou 5,28 mld. eur. **Priemerná odchýlka, rozdiel medzi skutočnými a rozpočtovanými výdavkami dosiahla 2,49 mld. eur, alebo aj 6,8 % skutočných výdavkov,** opäť sa nedarilo dosiahnuť ciele stanovené v rámci rozpočtu na začiatku roka.

Obrázok č. 7: Graf vývoja celkových výdavkov verejnej správy (mil. eur)



Zdroj: RVS, spracovanie NKÚ SR

NKÚ SR konštatuje, že sa počas kontrolovaného obdobia nedarilo naplňať stanovené fiškálne ciele. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) v podobe štrukturálneho salda na úrovni 0,5 % sa dosiahnuť nepodarilo, rovnako sa nepodarilo udržať trajektóriu k nemu smerujúcu a dosiahnutie cieľa sa odsúvalo. Priemerná odchýlka rozpočtovaného a skutočného štrukturálneho salda dosiahla 0,8 p. b. a pre konsolidačné úsilie 0,6 p. b.

Vývoj ukazovateľa hrubého dlhu v pomere k HDP udržiaval rozpočtovanú klesajúcu trajektóriu aj napriek priemernej odchýlke skutočných a rozpočtovaných hodnôt na úrovni 1,0 p. b. (HDP). Skutočné celkové výdavky verejnej správy sa počas celého obdobia nachádzali nad rozpočtovanými, pričom priemerná ročná odchýlka bola na úrovni 2,49 mld. eur alebo 6,8 % skutočných výdavkov. NKÚ SR odporúča minimalizovať odchýlku plánovanej a skutočnej hodnoty ukazovateľov pre fiškálne ciele.

3.4 PRIPRAVENOSŤ ROZPOČTU NA MIMORIADNU SITUÁCIU

Koronavírus a mimoriadne bezpečnostné či ekonomické opatrenia, prijímané na národnej i medzinárodnej úrovni, sa výrazne premietajú aj do fungovania štátu. Riziká spôsobené pandemiou COVID-19 sa negatívne podpisujú aj do rozpočtových rámcov, ktoré by však na podobné mimoriadne okolnosti mali byť pripravené. Pre výnimočné okolnosti existujú v rámci fiškálneho rámca **únikové klauzuly**, ktoré umožňujú krátkodobo neuplatňovať existujúce fiškálne pravidlá. **Avšak implementácia únikových klauzúl by nemala viesť k zvyšovaniu výdavkov nesúvisiacich s danou výnimočnou udalosťou**, ani k zníženiu kredibility existujúcich fiškálnych pravidiel a oslabeniu ich dodržiavania.

Slovensko je viazané dodržiavať európske aj národné fiškálne pravidlá, pričom na európskej úrovni to je Pakt stability a rastu. S cieľom poskytnúť krajinám flexibilitu, ktorá pomôže reagovať na ekonomický prepád a vytvorí potrebný fiškálny priestor na výdavky spojené s pandemiou sa **v marci 2020 EÚ dohodla na uvoľnení tzv. všeobecnej únikovej klauzuly**.

Z hľadiska národného fiškálneho rámca sú relevantné dva zákony. Prvým je Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý umožňuje uplatniť výnimočné okolnosti vo vzťahu k limitu dlhu verejnej správy na obdobie až 36 mesiacov. Úniková klauzula má jasne definované pravidlá, a to ak medziročná zmena HDP za predchádzajúci rok poklesne najmenej o 12 p. b., záchrana bankového sektora, odstraňovanie následkov živelnej pohromy a vyhlásenie vojnového stavu alebo vypovedanie vojny. Druhým je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého sa na obdobie trvania výnimočných okolností nevzťahuje povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus. **Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministra financií a pred ich vyhlásením návrh posudzuje RRZ.** V nadväznosti na to boli výnimočné okolnosti v súvislosti s dopadmi COVID-19 vyhlásené 24.06.2020.

Počas kontrolovaného obdobia rokov 2015 až 2019 nebol zákon o štátnom rozpočte na príslušný rok novelizovaný, potreba novelizácie nastala až v roku 2020. Novela zákona o štátnom rozpočte na rok 2020 bola schválená 05.08.2020. Celkové výdavky boli navýšené o takmer 7,8 mld. eur, a to z 18,6 mld. eur na viac ako 26 mld. eur. Na výdavky priamo súvisiace s pandemiou bolo určených 4,9 mld. eur a na výdavky na zabezpečenie nekrytých titulov v rozpočte 2,9 mld. eur.

Podobne ako v prípade európskych, tak ani v prípade národných pravidiel nie je jednoznačne zakotvené, ako sa má krajina vrátiť k uplatňovaniu pravidiel platných v bežných časoch. Toto je dôležité najmä v situácii, ak sa po ukončení výnimočných okolností bude úroveň dlhu nachádzať v pásme najvyšších hraníc sankčných pásiem. Je nevyhnutné prispôbiť platný národný fiškálny rámec tak, aby vláda dokázala reagovať promptne na výrazné negatívne dopady v podobných situáciách, akou je súčasná pandémia, no zároveň aby sa nevzdialila po skončení výnimočných okolností od trajektórie k udržateľným verejným financiám.

4 ODPORÚČANIA VÝBORU NR SR PRE FINANČIE A ROZPOČET

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet **zaviazať Ministerstvo financií SR**

- ✓ **Zrevidovať systém programového rozpočtovania a zabezpečiť jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania, vrátane zodpovednosti a zúčtovateľnosti za výsledky** tak, aby sa dosiahlo priame prepojenie strednodobých rozpočtov na dosahovanie cieľov verejných politík.
- ✓ **Zverejňovať „Rozpočet pre ľudí“ spolu s predkladaním rozpočtu vláde/parlamentu. Tiež vypracovávať a zverejňovať obdobný „Odpočet pre ľudí“, ktorý bude obsahovať v prehľadnej a pre verejnosť zrozumiteľnej forme výsledky rozpočtového hospodárenia a naplňania strednodobých cieľov.**

5 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolovaný subjekt nevzniesol námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so zástupcami Ministerstva financií SR. Kontrolovaný subjekt má následne povinnosť v dohodnutých termínoch písomne predložiť NKÚ SR prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a správu o ich plnení. Ich plnenie bude NKÚ SR priebežne monitorovať.

6 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
www.nku.gov.sk

Ministerstvo financií Slovenskej republiky

Štefanovičova 5
817 82 Bratislava
www.finance.gov.sk