



# **Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2021**

august 2022

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2022

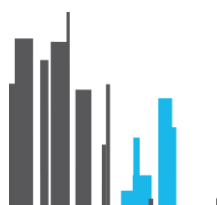
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

**Copyright ©**

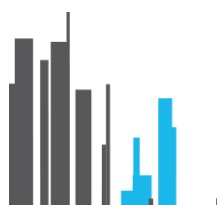
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery, ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú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

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese [sekretariat@rrz.sk](mailto:sekretariat@rrz.sk).



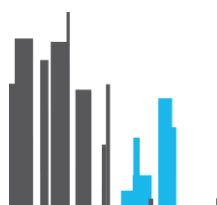
## Obsah

<b>Zhrnutie</b>	<b>5</b>
<b>1 Prehľad rozpočtových pravidiel týkajúcich sa Slovenska</b>	<b>15</b>
<b>2 Plnenie hlavného cieľa zákona - dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR</b>	<b>17</b>
<b>3 Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti</b>	<b>19</b>
3.1 Limit dlhu verejnej správy	19
3.2 Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu	24
3.3 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov	30
3.4 Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti	33
<b>4 Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti</b>	<b>35</b>
4.1 Výbory	35
4.2 Zverejňovanie údajov	37
4.3 Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti	45
<b>Referencie</b>	<b>46</b>
<b>Príloha 1 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti</b>	<b>48</b>
<b>Príloha 2 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ</b>	<b>51</b>
<b>Príloha 3 – Limit verejných výdavkov</b>	<b>53</b>
<b>Príloha 4 – Strednodobý vývoj dlhu v rokoch 2015 až 2025</b>	<b>55</b>
<b>Príloha 5 – Dlhodobý vývoj dlhu do roku 2072</b>	<b>59</b>
<b>Príloha 6 – Informácia o plnení numerických fiškálnych pravidiel samosprávou</b>	<b>60</b>



## Zoznam boxov, tabuliek, schém a grafov

Box 1: Prehľad najvýznamnejších zmien v rozpočtových pravidlách v roku 2021	16
Box 2: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2022 až 2025	24
Box 3: Poskytovanie návratných finančných výpomocí samosprávam	25
Box 4: Limity verejných výdavkov	31
Box 5: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy	38
Box 6: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2020	43
Tab 1: Pokuty uložené obciam za rok 2020	29
Tab 2: Nekonzistentnosť medzi výdavkovými limitmi a dlhovou brzdou	32
Tab 3: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2021	35
Tab 4: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti	48
Tab 5: Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti	49
Tab 6: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2021	51
Tab 7: Vývoj dlhu medzi rokmi 2015 až 2025	55
Tab 8: Jednorazové vplyvy na dlh	57
Tab 9: Prehľad vývoja dlhu v horizonte 2015 - 2025	58
Tab 10: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC	61
Tab 11: Predbežné vyhodnotenie dlhov obcí	63
Schéma 1: Prehľad pravidiel a postupov upravujúcich hodnotenie hospodárenia SR	15
Graf 1: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti	6
Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	17
Graf 3: Vývoj dlhu a hranice stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti	21
Graf 4: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu	22
Graf 5: Medziročná zmena dlhu z pohľadu čistého bohatstva	22
Graf 6: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2021 - 2025	23
Graf 7: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2021	30
Graf 8: Podiely zložiek príjmov verejnej správy	36
Graf 9: Podiely zložiek prognózovaných výborom v roku 2021	36
Graf 10: Vývoj hrubého dlhu do roku 2072	59
Graf 11: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom	62
Graf 12: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu	62



## Zhrnutie

Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti každoročne do 31. augusta posudzuje plnenie pravidiel vyplývajúcich z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti<sup>1</sup> za predchádzajúci rok. Okrem hodnotenia vývoja dlhodobej udržateľnosti ako najdôležitejšieho cieľa zákona, hodnotí dodržiavanie ústavného limitu na dlh, ako aj ďalšie zákonom stanovené povinnosti, najmä v oblasti poskytovania a zverejňovania údajov, dlhu samospráv a financovania ich kompetencií.

### Dlhodobá udržateľnosť verejných financií

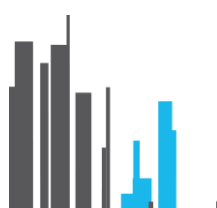
Hlavným cieľom rozpočtovej zodpovednosti je **dosiahnuť udržateľné verejné financie**. Ochrana dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR so zreteľom na dodržiavanie princípov transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov bola v roku 2020 ukotvená v novele Ústavy Slovenskej republiky<sup>2</sup>.

Ešte pred pandemiou koronavírusu dosiahol indikátor dlhodobej udržateľnosti úroveň vysokého rizika a bol tak na najhoršej úrovni od roku 2013. Podobne aj v medzinárodnom porovnaní, dlhodobá udržateľnosť verejných financií na Slovensku bola podľa výpočtov Európskej komisie najhoršia v EÚ<sup>3</sup>. Následne výsledky rozpočtu v rokoch 2020 a 2021 spolu so zotavením ekonomiky znížili domáci ukazovateľ udržateľnosti pozitívnejšie do pásma stredného rizika. **K zhoršeniu udržateľnosti prichádza v priebehu roka 2022 najmä vplyvom konfliktu na Ukrajine<sup>4</sup> (príspevok 0,7 p.b.) a schválených opatrení vlády<sup>5</sup> (s príspevkom 0,6 p.b.). RRZ odhaduje zhoršenie ukazovateľa opätovne do pásma vysokého rizika.** Opatrenia vlády tak pravdepodobne vymažú časť zlepšenia udržateľnosti do stredného pásma z predchádzajúcich dvoch rokov a spolu s ruskou agresiou na Ukrajine ukazovateľ opätovne zhoršia do pásma vysokého rizika<sup>6</sup>.

**Vzhľadom na zlý stav verejných financií, schvaľovanie zmien s významným trvalým negatívnym dopadom na rozpočet bez toho, aby došlo k ich prefinancovaniu, je podľa RRZ v rozpore s hlavným cieľom rozpočtovej zodpovednosti.** Prijatie kompenzačných opatrení s trvalým vplyvom v rovnakom rozsahu, RRZ vníma v súčasnom stave verejných financií ako minimálny štandard, ktorý by si vláda a parlament mali osvojiť.

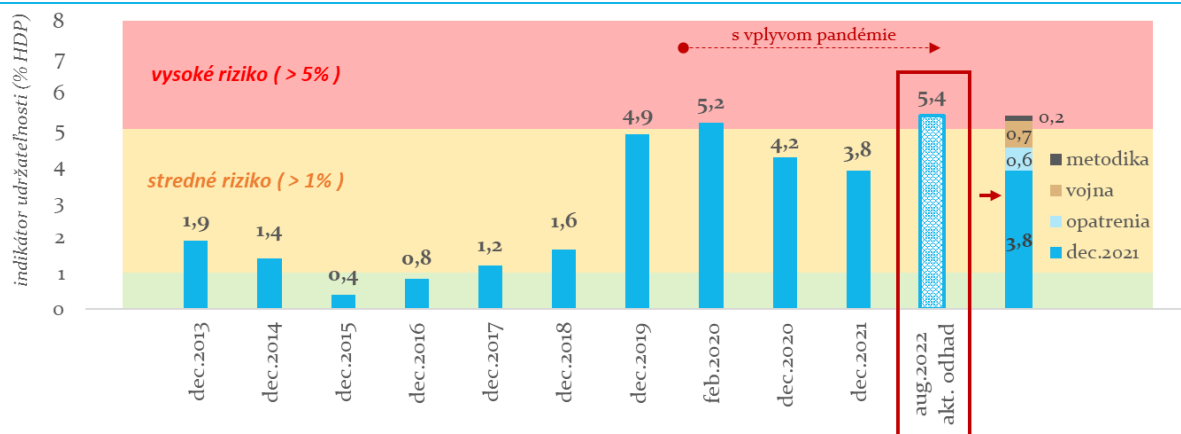
Je pravdou, že významná časť aktuálne odhadovaného zhoršenia dlhodobej udržateľnosti je spôsobená externými faktormi mimo kontroly vlády. Keďže však priamo ovplyvňuje dlhodobé

<sup>1</sup> Zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Vyhodnotenie plnenia pravidiel je uvedené v prílohe č. 1.  
<sup>2</sup> Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnil článok 55a do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.  
<sup>3</sup> Jedná sa o tzv. indikátor S<sub>2</sub>, podľa správy Európskej komisie k hodnoteniu programu stability z roku 2021 (Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes; SWD(2021) 501 final).  
<sup>4</sup> Ide o vplyv aktualizácie makroekonomickej prognózy na verejné financie, čo zjednodušene možno pripísať ruskej agresii, keďže odhad ukazovateľa na rok 2021 vychádzal z makroekonomickej prognózy zostavenej tesne pred vypuknutím vojny. Odhad neobsahuje vplyv záväzku vlády zvýšiť výdavky na obranu na 2 % HDP ročne. Ak by došlo k zahrnutiu tohto záväzku, príspevok vplyvu konfliktu na Ukrajine k zhoršeniu ukazovateľa udržateľnosti by bol 0,9 p.b.  
<sup>5</sup> Medzi opatrenia s najvýraznejším vplyvom patrí tzv. rodinný balíček (zvýšenie prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí), ktorý prispieva k zhoršeniu udržateľnosti o 0,7 p.b.  
<sup>6</sup> Bez ruskej agresie by ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti ostal v pásme stredného rizika na úrovni 4,6 % HDP.



zdravie verejných financií, z dlhodobého hľadiska by vláda mala vyvíjať primerané kroky k zlepšovaniu udržateľnosti bez ohľadu na príčinu. Preto je dôležité ponúknuť hodnoverný plán ozdravovania verejných financií, vrátane kľúčovej, ale napriek tomu opakovane odkladanej kredibilnej reformy dôchodkového systému.

**Graf 1: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)**



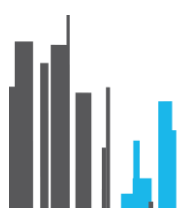
Zdroj: RRZ

Potrebu zlepšovania dlhodobej udržateľnosti formálne umocňuje aj súčasná vysoká úroveň hrubého dlhu, ktorá je nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy. Z tohto pohľadu je dôležité, aby očakávaný prudší pokles (hrubého) dlhu v strednodobom horizonte v dôsledku dočasných faktorov (vysoká miera inflácie v rokoch 2022 a 2023 a pokles hotovostnej rezervy) bol sprevádzaný aj konsolidačnými opatreniami vlády, čím by aktívne prispela k poklesu podielu čistého dlhu na HDP aj v súlade s požiadavkou druhého sankčného pásma dlhovej brzdy.

RRZ preto uvítala<sup>7</sup> uzákonenie limitu verejných výdavkov v marci 2022. K plneniu hlavného cieľa zákona by mala prispieť ich implementácia do rozpočtového procesu, ku ktorej zatiaľ nedošlo a je v štádiu prípravy. Zároveň platí, že výdavkové limity pre roky 2023 a 2024, z dôvodu ich prvotného zavádzania, nemusia byť účinným nástrojom na okamžité zlepšenie udržateľnosti, nakoľko ich nastavenie ovplyvňuje načasovanie schválenia určitej legislatívnej zmeny v Národnej rade SR v tomto roku<sup>8</sup>. Úspešná implementácia výdavkových limitov v tomto roku by umožnila, aby už v novom volebnom období boli efektívnym nástrojom riadenia rozpočtu s cieľom zlepšovať udržateľnosť.

<sup>7</sup> Stanovisko RRZ z 16. marca 2022.

<sup>8</sup> Napríklad v prípade negatívnych vplyvov na verejné financie zo zvýšenia prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí, nebudú limity od vlády vyžadovať ich okamžitú kompenzáciu, nakoľko došlo k ich schváleniu pred schválením výdavkových limitov na rok 2023. Po zavedení výdavkových limitov môže preto dôjsť vo východiskovom roku 2022 k zhoršeniu udržateľnosti z dôvodu vládou prijatých opatrení.



## Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti

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

### *Limit dlhu verejnej správy*

V apríli 2022 Eurostat zverejnil údaje o hrubom dlhu **ku koncu roka 2021 na úrovni 63,1 % HDP** a v porovnaní s obdobím pred pandemiou, t.j. stavom dlhu na konci roka 2019, dlh stúpol o 14,9 p.b. a **druhý rok po sebe bol nad najvyšším sankčným pásmom ústavného limitu na dlh<sup>9</sup>.**

Vzhľadom na platné výnimky z uplatňovania prísnejších sankcií ústavného zákona<sup>10</sup>, **dosiahnutá výška dlhu za rok 2021 je v súčasnosti spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého sankčného pásma dlhovej brzdy.** Sankcie spočívajú v povinnosti pre vládu predložiť na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a v roku 2022 by mali byť platy členov vlády maximálne na úrovni ich plátov v predchádzajúcom rozpočtovom roku. **Platy členov vlády sú v roku 2022 medziročne vyššie<sup>11</sup>, čo je zatiaľ v rozpore s ústavným zákonom<sup>12</sup>.** Návrh opatrení zatiaľ nebol predložený. **Dôležitosť predloženia včasného a konkrétneho návrhu opatrení na zníženie dlhu zvyšuje skutočnosť, že úroveň dlhu je v súčasnosti nad horným limitom dlhovej brzdy a prísnejšie sankcie dlhovej brzdy sa začnú uplatňovať od mája 2023.**

**V strednodobom horizonte RRZ odhaduje<sup>13</sup>, že hrubý dlh by sa vplyvom vysokej inflácie a postupného znižovania úrovne hotovostných rezerv znížil o 10,8 p.b. na 52,3 % HDP na konci roka 2025.** Oba tieto faktory budú mať výrazný pozitívny, ale len dočasný vplyv na vývoj dlhu. Naopak vplyv rozpočtovej politiky vlády v podobe primárneho deficitu bude mať na vývoj dlhu v tomto horizonte výrazne negatívny vplyv.

Z hľadiska uplatňovania sankcií dlhovej brzdy by naplnenie aktuálnej prognózy RRZ znamenalo, že po zverejnení podielu hrubého dlhu na HDP za rok 2022 a po ukončení platných výnimiek v máji 2023 by mala vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery a viazať 3 % vybraných<sup>14</sup>

<sup>9</sup> K definitívnemu potvrdeniu podielu dlhu na HDP dôjde v jesennej notifikácii v októbri 2022.

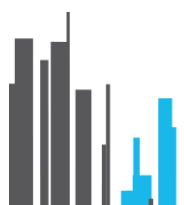
<sup>10</sup> Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR [schválila](#) dňa 30. apríla 2020 Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 až 2024 a dňa 4. mája 2021 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, povinnosti vyplývajúce z prekročenia uvedených sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa mohli uplatniť najskôr od mája 2023.

<sup>11</sup> Na základe informácií, ktoré si RRZ vyžiadala od Úradu vlády SR, plat člena vlády v roku 2022 je určený vo výške 4 905 eur. Plat člena vlády v roku 2021 bol určený vo výške 4 590 eur.

<sup>12</sup> Podľa vyjadrenia Úradu vlády SR sa hľadá procesne správny spôsob riešenia vzniknutej situácie tak, aby bola uvedená sankcia splnená.

<sup>13</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), verzia 2022/07, august 2022.

<sup>14</sup> Podľa čl. 5 ods. 6 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ministerstvo financií viaže od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížených o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.





výdavkov zo schváleného štátneho rozpočtu na rok 2023 (čo je približne 600 mil. eur). Zároveň by do 15. októbra 2023 mala predložiť do národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom a nerastúcimi výdavkami. Vzhľadom na odhadovaný vývoj deficitu v rokoch 2022 a 2023<sup>15</sup> by splnenie týchto sankcií znamenalo výrazný destabilizujúci zásah do hospodárskeho vývoja na Slovensku.

### *Limit verejných výdavkov*

Ústavný zákon ako nevyhnutnú súčasť zodpovedného hospodárenia predpokladal od samého začiatku okrem limitu na dlh aj zavedenie operatívneho nástroja riadenia rozpočtu – výdavkových limitov. Napriek tomu do roku 2022 tento hlavný operatívny nástroj nebol uzákonený, čím dochádzalo k protiústavnému stavu<sup>16</sup>. Až po vyše 10 rokoch s účinnosťou od 1. apríla 2022 sa limit verejných výdavkov stáva hlavným rozpočtovým nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom limity by sa prvýkrát mali uplatniť na roky 2023 až 2025. RRZ túto legislatívnu zmenu uvítala, nakoľko **schválením prvých limitov verejných výdavkov v NR SR a ich implementáciou do rozpočtového procesu by tak došlo k odstráneniu stavu, ktorý porušoval ústavný zákon.**

**Žiaľ, výdavkové limity zatiaľ neboli schválené.** Bráni tomu absencia finálnej dohody medzi MF SR a RRZ ohľadne metodiky výpočtu limitov<sup>17</sup>, a preto RRZ zatiaľ nemôže predložiť vypočítané výdavkové limity do NR SR. V záujme sfunkčnenia výdavkových limitov považuje RRZ za kľúčové, aby bola včas dosiahnutá dohoda s MF SR na metodike. Keďže termín na predloženie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 do NR SR, ktorý by už mal byť zostavený v súlade platnými limitmi, je do 15. októbra 2022, limity by mali byť schvaľované počas septembrovej schôdze NR SR<sup>18</sup>. V prípade dohody na metodike v neskoršom období by existovalo riziko potreby prepracovania vládou schváleného návrhu rozpočtu verejnej správy predloženého do NR SR.

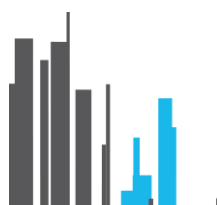
**K posilneniu záväznosti výdavkových limitov by výrazne prispelo aj ich ústavné ukotvenie** tak, ako sa pôvodne predpokladalo v návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Výrazne by sa tým znížilo riziko, že tento nástroj bude podliehať zmenám, ktoré

<sup>15</sup> RRZ odhaduje deficit verejnej správy vo výške 3,7 % HDP v roku 2022 a 3,1 % HDP v roku 2023. MF SR v súčasnosti odhaduje deficit vo výške 4,9 % HDP v roku 2022.

<sup>16</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejstujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 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.“

<sup>17</sup> Príprava metodiky a diskusie na technickej úrovni s MF SR začali ešte pred schválením novely zákona. Väčšinu významných pripomienok nevyhnutných pre výpočet limitov na roky 2023 až 2025 sa podarilo rokovaniami vyriešiť, vďaka čomu RRZ dňa 31. mája 2022 [metodikou](#) na svojom zasadnutí schválila a MF SR udelilo predbežný súhlas s jej znením. Vzhľadom na celkovú komplexnosť a náročný proces implementácie si však MF SR vyžiadalo ešte dodatočný čas na jej posúdenie do 11. júla 2022. Dňa 8. júla 2022 MF SR zaslalo RRZ list, ktorým vznieslo pripomienky k predbežnému zneniu metodiky a až do ich vyriešenia predbežný súhlas s metodikou stiahlo. Na dané pripomienky RRZ odpovedala obratom listom, pričom dňa 14. júla 2022 sa uskutočnilo stretnutie, na ktorom bola deklarovaná obojstranná súčinnosť pri hľadaní dohody. K dnešnému dňu RRZ nemá zo strany MF SR reakciu na navrhované riešenia RRZ.

<sup>18</sup> V zmysle harmonogramu schôdzí NR SR je štandardný termín na doručenie návrhov, ktoré by mali byť zaradené na septembrovú schôdzu NR SR, do 26. augusta 2022.





oslabia alebo úplne zrušia jeho schopnosť zabezpečovať efektívne napĺňanie hlavného cieľa výdavkových limitov. Navyše zavedenie výdavkových limitov si vyžaduje aj **úpravu existujúceho ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tak, aby sa zabezpečila konzistentnosť pravidiel** (sankcie, úľavy a únikové klauzuly) **výdavkových limitov a dlhovej brzdy.**

*Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu*

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

- RRZ konštatuje, že **štát finančne nekryl straty samospráv**. Štát však **pokračoval v zlepšovaní hospodárenia samospráv<sup>19</sup> poskytovaním úverov za veľmi výhodných podmienok** (neúročené, bez zabezpečenia, s možnosťou ich odpustenia). Je potrebné prijať také legislatívne zmeny, ktoré stanovujú pravidlá aj v tejto oblasti tak, aby sa zabránilo prípadnému selektívnemu zvýhodňovaniu samospráv a predchádzaniu ich platobnej neschopnosti v budúcnosti.
- **Podľa dostupných informácií v priebehu roku 2021 nedošlo podľa RRZ k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu<sup>20</sup>**. Povinnosť zabezpečiť adekvátne finančné zdroje sa podľa ústavného zákona nevzťahuje na zmeny v existujúcich kompetenciách samospráv, ktoré nemajú významné finančné vplyvy a existujú mechanizmy, pomocou ktorých môže samospráva získať zdroje iným spôsobom (napr. zvýšením daní alebo prenesením nákladov na prijímateľov služieb)<sup>21</sup>.

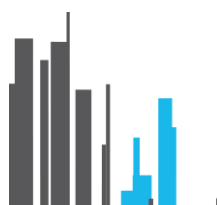
Výrazný vplyv na hospodárenie samospráv bude mať schválenie tzv. rodinného balíčka opatrení<sup>22</sup> v júni 2022 v skrátanom legislatívnom konaní. Jeho súčasťou síce neboli **nové povinnosti ani kompetencie, avšak prostredníctvom výpadku príjmov dôjde k zásadnému ovplyvneniu ich hospodárenia. Okrem náhleho poklesu príjmov**

<sup>19</sup> V roku 2021 vláda poskytla návratné finančné výpomoci dvom mestám (Košiciam a Prešovu) na výkon samosprávnych pôsobností v oblasti cestnej infraštruktúry, investícií do majetku miest a mestskej hromadnej dopravy. Vláda tiež upravila splátkový kalendár mestu Košice v rámci zmluvy o návratnej finančnej výpomoci z roku 2014.

<sup>20</sup> Ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o zabezpečení primeraného financovania samospráv pri nových úlohách sa vzťahuje na nové úlohy pri výkone originálnej právomoci územnej samosprávy. Na financovanie nových úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy existuje ústavná garancia v rámci Ústavy (čl. 71 ods. 1 Ústavy: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“).

<sup>21</sup> Súčasný znenie ústavného zákona neobsahuje objektívne kritériá, ktoré by umožňovali RRZ jednoznačne vyhodnotiť súlad s ústavným zákonom. Objektívne hodnotenie vplyvu presunutých kompetencií na rozpočty samospráv nie je možné kvôli chýbajúcej porovnávacej základni. Na to, aby sa ústavný zákon v tejto oblasti stal účinným, by bolo potrebné uskutočniť audit, ktorý by zhodnotil aktuálny stav kompetencií samospráv a ich finančné krytie zo strany štátu. RRZ okrem iného považuje za dôležité vyhodnocovať vplyvy opatrení v kontexte dlhšieho časového obdobia a tiež toho, ako sa v čase tieto úlohy menia aj vo vzťahu k ich finančným zdrojom.

<sup>22</sup> Ide o zvýšenie prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí. [Vládny návrh o financovaní voľného času dieťaťa](#) sa v NR SR prijal bez toho, aby prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním v skrátanom legislatívnom procese dňa 24. mája 2022. Následne ho prezidentka vrátila na opätovné prerokovanie, k opätovnému schváleniu zákona v NR SR došlo 22. júna 2022.



a zhoršenia salda oproti súčasnej legislatíve dôjde aj k skokovému zvýšeniu pomerového ukazovateľa dlhu s dopadom na možné sankcie až pokuty pre samosprávy. Ústavný zákon neumožňuje vytvárať nové úlohy pre samosprávy bez zabezpečenia adekvátneho financovania. Hoci opačný postup zákon explicitne nespomína, logicky z toho vyplýva, že výrazné znižovanie financovania samospráv má byť doplnené adekvátnym znížením povinností alebo auditom adekvátnosti financovania samospráv – k čomu nedošlo<sup>23</sup>.

Z hľadiska transparentnosti prijímania opatrení s presahom na rozpočty samospráv došlo k zavedeniu<sup>24</sup> povinnosti vyčíslávať vplyvy nových opatrení na samosprávy v rámci doložiek vplyvov spolu s uvedením informácie, či sa ustanovujú nové úlohy samosprávam v zmysle ústavného zákona.

- V prípade samospráv s nadmerným dlhom<sup>25</sup> boli ukončené správne konania o uložení pokuty za rok 2020. **Kým všetky VÚC mali dlh pod stanoveným limitom, zo 42 prvotne identifikovaných obcí po zohľadnení zákonných výnimiek a kontrole vykázaných hodnôt bola pokuta uložená 5 obciam.** Za rok 2021 hrozí pokuta predbežne 41 obciam, v súčasnosti prebieha overovanie vykázaných hodnôt. Ďalších 40 obcí bolo oslovených, pretože nepodali potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali aj za rok 2021 dlh pod zákonom stanoveným limitom.

Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie. **RRZ odporúča, aby MF SR transparentne zverejňovalo<sup>26</sup> všetky informácie súvisiace s overovaním výšky dlhu samospráv a uložením pokút.**

## Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

**Pravidlá rozpočtovej transparentnosti definované ústavným zákonom boli z formálneho hľadiska takmer v plnej miere splnené.** Makroekonomické a daňové prognózy boli schválené príslušnými nezávislými výbormi a zverejnené v termínoch, ktoré ukladá ústavný zákon. Rozpočet verejnej správy na roky 2022 až 2024 obsahoval s výnimkou informácií o väčšine podnikov s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR (zdravotnícke zariadenia a Všeobecná zdravotná poisťovňa) všetky zákonom definované údaje. Súhrnná výročná správa za rok 2020 obsahovala všetky údaje stanovené zákonom.

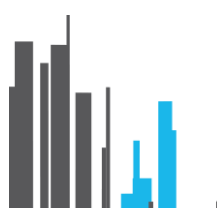
**RRZ popri zákonom definovaných požiadavkách posudzuje rozpočtovú transparentnosť aj z hľadiska vypovedacej schopnosti a zrozumiteľnosti informácií uvedených v hodnotených dokumentoch, konzistentného použitia metodiky ESA2010 a miery kontroly parlamentu nad schvaľovaním a plnením rozpočtu.** Do týchto oblastí smerovali aj odporúčania

<sup>23</sup> Inak by bolo možné obchádzať ustanovenia zákona simultánnym zvýšením povinností aj financovania a neskorším znížením financovania, čo by v konečnom dôsledku znamenalo len zvýšenie povinností bez finančného krytia.

<sup>24</sup> Zmena sa zaviedla prostredníctvom aktualizácie Jednotnej metodiky pre posudzovanie vybraných vplyvov, ktorú schválila vláda uznesením dňa 8. júna 2022 s účinnosťou od 10. júna 2022.

<sup>25</sup> Prekročenie limitu dlhu vo výške 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Presná definícia ukazovateľa je uvedená v prílohe 6.

<sup>26</sup> RRZ nemá k dispozícii upravené finálne podkladové údaje o výške dlhu obcí, ktoré MF SR zistilo v rámci overovania vykázaných hodnôt v identifikovaných obciach.



RRZ v správe z augusta 2021<sup>27</sup>. **Vo viacerých oblastiach došlo v roku 2021 k zlepšeniu v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi, avšak niektoré negatíva naďalej pretrvávajú.**

Positívne možno vnímať nasledovné zmeny, ktoré sa začali postupne implementovať do rozpočtového procesu resp. prispeli ku skvalitneniu analytických výstupov RRZ:

- Rada hodnotí pozitívne skutočnosť, že s cieľom lepšie a transparentnejšie pripravovať predpoklady rozpočtu **došlo k rozšíreniu nezávislého posúdenia položiek príjmov a vybraných výdavkov**<sup>28</sup>.
- **Pokračovala snaha o zefektívnenie verejných investícií** cez princíp nulového štartovacieho rozpočtu (zero-based budgeting). Jej cieľom je zohľadnenie pripravenosti a ekonomickej návratnosti nových investícií. Malo by to časom automaticky znamenať aj vytvorenie zásobníka pripravených investičných projektov, ktoré by mohli zväčšiť schopnosť štátu efektívne investovať.
- **Zvýšila sa informovanosť NR SR a verejnosti o použití všetkých rozpočtovaných rezerv**<sup>29</sup> v priebehu daného roka, keďže súčasťou rozpočtu sa stali aj informácie o čerpaní daných rezerv k 31. augustu 2021<sup>30</sup>.
- **Došlo k zlepšeniu prístupu RRZ k údajom od iných inštitúcií** potrebných pre riadne vykonávanie svojho mandátu<sup>31</sup>. Ide najmä o údaje z oblasti sociálnych vecí (dôchodkový systém, sociálne dávky, služby zamestnanosti, sociálne služby), zdravotníctva, vysokého školstva a registra obyvateľov.

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

- **Naďalej chýba skutočne viacročné rozpočtovanie. Rozpočet bol zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2022, nie v ďalších rokoch.** Kľúčové ukazovatele rozpočtu (štrukturálne saldo, prognóza hrubého a čistého dlhu) boli opakovane prezentované za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov, čím vytvárali priaznivejší obraz o verejných financiách v porovnaní s jeho aktuálnym stavom.
- **Súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v Národnej rade SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci.** Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií

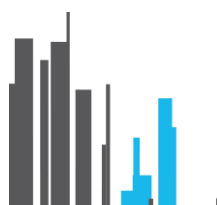
<sup>27</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ je uvedené v prílohe 2.

<sup>28</sup> Prognóza Výboru pre daňové prognózy sa od začiatku roku 2021 rozšírila o nasledovné položky: príjmy z predaja emisných kvót, nedaňové príjmy Národnej diaľničnej spoločnosti, dividendy, odvod z hazardných hier, nemocenské dávky, dávky zo starobného a invalidného poistenia a dávky v nezamestnanosti,.

<sup>29</sup> Ide o §10, ods.4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>30</sup> Prehľad o čerpaní rezerv za celý rok 2021 bol v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách zverejnený v rámci štátneho záverečného účtu.

<sup>31</sup> Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (čl. 4, ods. 2) síce priznáva RRZ právo vyžadovať súčinnosť od subjektov verejnej správy pri poskytovaní údajov súvisiacich s výkonom jej pôsobnosti, ale v praxi toto ustanovenie nepostačovalo na to, aby oslovené subjekty poskytli potrebné údaje. Z toho dôvodu sa do príslušných zákonov upravujúcich konkrétnu oblasť explicitne doplnila povinnosť poskytovať údaje RRZ.



a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskou metodikou ESA2010 a najlepšou medzinárodnou praxou<sup>32</sup>. To následne zabraňuje kvalitnejšej diskusii napr. pri novele štátneho rozpočtu<sup>33</sup>, ako aj jednoduchšej implementácii výdavkových limitov<sup>34</sup>.

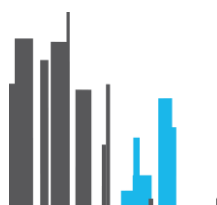
- **Významné legislatívne zmeny<sup>35</sup> sa opakovane schvaľujú aj po tom, ako vláda schválila návrh rozpočtu a predložila ho do parlamentu, pričom ich vplyvy sa už do rozpočtu nezahŕňajú.** Nižšia transparentnosť v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu.
- **K zlepšeniu informovanosti by mohlo dôjsť u štátnych podnikov.** Stručný komentár k predpokladaným hospodárskym výsledkom jednotlivých podnikov by umožnil lepšie posúdenie prípadných rizík plynúcich z hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu, resp. MH Manažment, a.s.
- **K lepšej vypovedacej hodnote ukazovateľa čisté bohatstvo by mohlo napomôcť ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva.** Z pohľadu hlbšej analýzy vplyvov opatrení vlády na čisté bohatstvo je potrebné vytvoriť technické predpoklady pre zber údajov a v spolupráci s RRZ definovať metodiku previazania zmeny čistého bohatstva so saldom rozpočtu.

<sup>32</sup> Zostavovanie rozpočtov viacerých členských krajín OECD (napríklad Austrália, Nový Zéland, Rakúsko, Dánsko, Veľká Británia, Švajčiarsko) vychádza z aktuálnych princípov (podľa [Accrual practices and reform experiences in OECD countries](#), Results of the 2016 OECD Accruals Survey, OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 1).

<sup>33</sup> Chýbajúce vyčíslenie deficitu v metodike ESA2010.

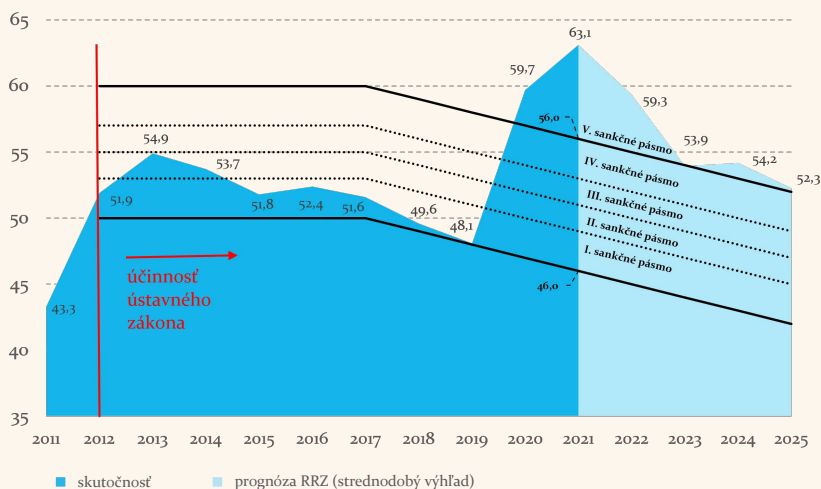
<sup>34</sup> Výdavkové limity sú definované v ESA2010 metodike.

<sup>35</sup> Vláda dňa 3. novembra 2021 schválila novelu zákona o sociálnom poistení, v ktorej sa navrhlo zrušenie ročného zúčtovania v sociálnom poistení v súvislosti s pripravovanou daňovo-odvodovou reformou. Vplyv tejto legislatívnej zmeny neposudzoval pred schválením rozpočtu v parlamente Výbor pre daňové prognózy. Na 51. schôdzi NR SR v novembri 2021 bola schválená legislatívna zmena vo financovaní cirkevných a súkromných školských zariadení s účinnosťou od 1. januára 2022, ktorá rovnako nebola zapracovaná v rozpočte VS.



## Vývoj hrubého dlhu od roku 2011

Dlh verejnej správy, v % HDP



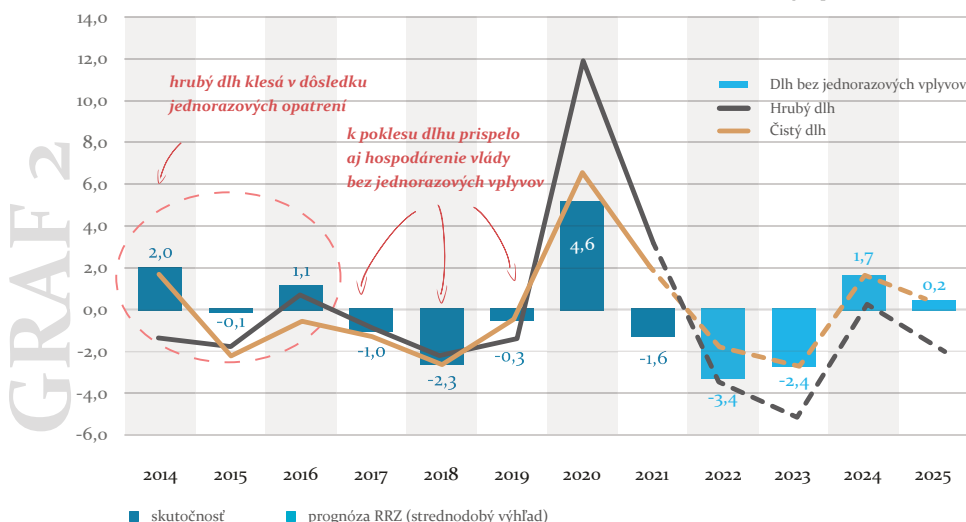
Dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2021 úroveň 63,1 % HDP a prekonal tak najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy.

Dosiahnutá úroveň dlhu za rok 2021 je spojená so sankciami druhého pásma (predloženie opatrení na zníženie dlhu, zmrazenie plátov členov vlády). Vláda je dočasne oslobodená od sankcií spojených s prekročením tretieho, štvrtého a piateho pásma, keďže v máji 2021 sa schválilo programové vyhlásenie vlády.

Prognóza RRZ predpokladá, že hrubý dlh do konca roka 2025 poklesne o 10,8 p.b. Najviac sa na poklese bude podieľať vysoká miera inflácie a postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy. Bez prijatia konsolidačných opatrení by úroveň dlhu v roku 2023 dočasne klesla pod horný limit dlhovej brzdy, v nasledujúcich rokoch by však opäť prekročila horný limit.

## Zmena dlhu bez jednorazových vplyvov a vplyvu hotovosti na účtoch

medziročné zmeny, v perc. bodoch HDP



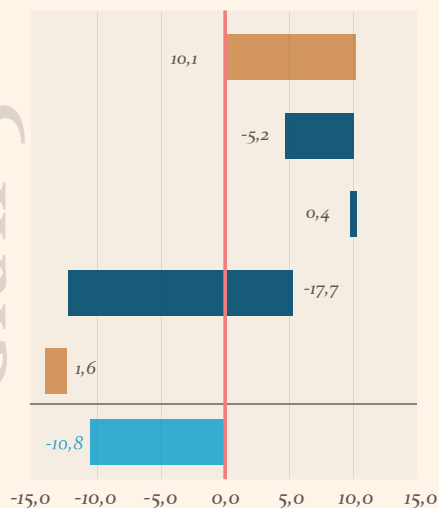
V rokoch 2020 a 2021 by verejný dlh bez zmien v hotovostnej rezerve a bez jednorazových vplyvov vzrástol o 3,0 p.b.

Pokles hrubého dlhu až na 53,9 % HDP v rokoch 2022 a 2023 by mal zabezpečiť najmä nárast nominálneho HDP ovplyvnený vysokou mierou inflácie, a to aj napriek očakávanému nárastu úrokových sadzieb súvisiacich s obsluhou verejného dlhu.

Jednorazové opatrenia vlády boli v rokoch 2020 až 2022 určené najmä na tlmenie dôsledkov pandémie či poskytnutie pomoci Ukrajine.

## Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2021 - 2025

kumulatívne príspevky, v perc. bodoch HDP



Trvalý vplyv rozpočtovej politiky

Likvidné finančné aktíva

Iné faktory

Rozdiel vplyvu rastu ekonomiky a úrokov

Jednorazové vplyvy

Zmena dlhu spolu

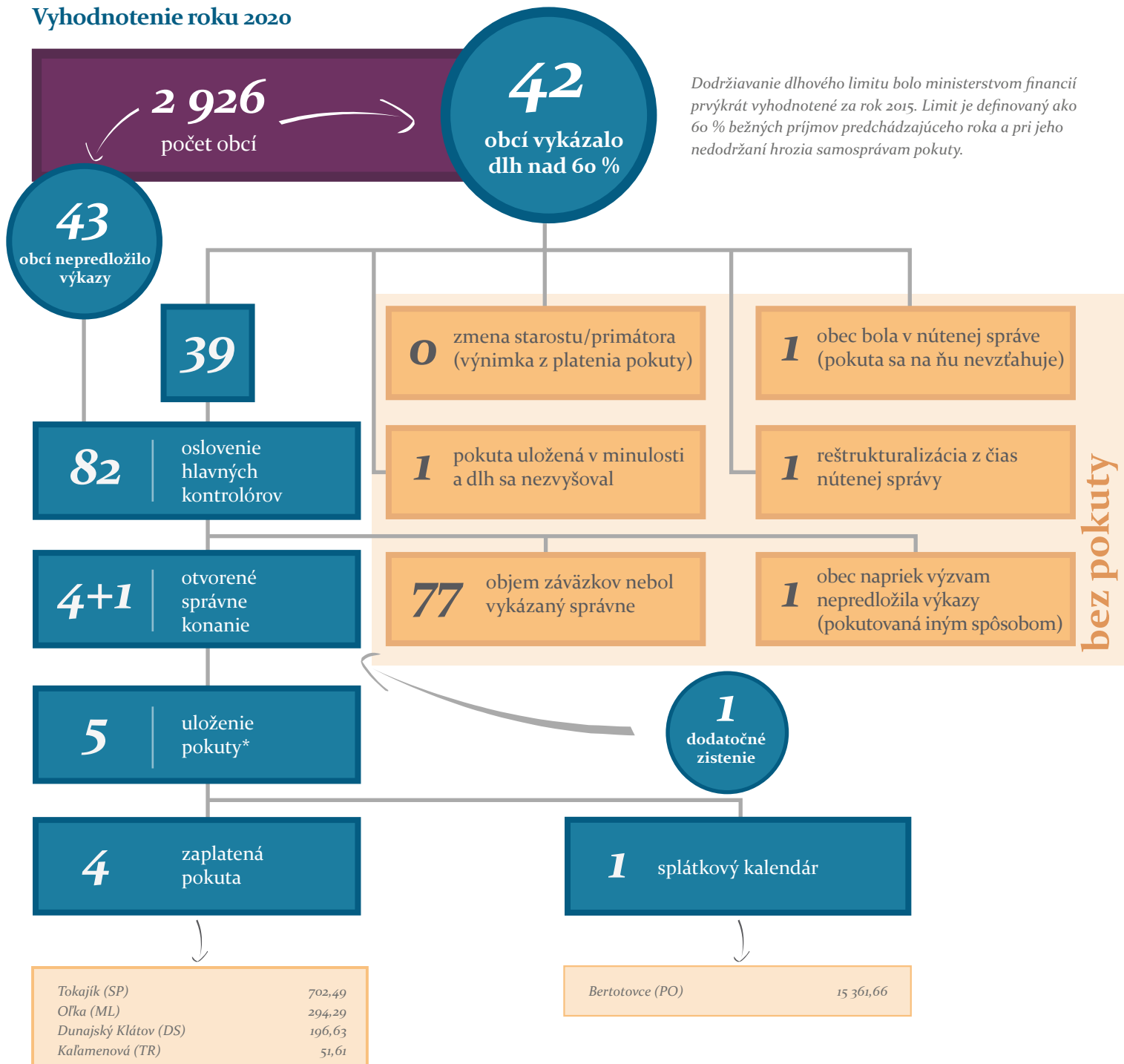
Podľa prognózy RRZ by mal hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP poklesnúť medzi rokmi 2021 a 2025 o 10,8 p.b.

Najväčší vplyv na pokles dlhu v tomto časovom horizonte bude mať rast nominálneho HDP ovplyvnený vysokou mierou inflácie (po zohľadnení úrokových nákladov) a postupné rozpúšťanie naakumulovaných likvidných finančných aktív.

RRZ očakáva, že hospodárstvo vlády spolu s jednorazovými vplyvmi budú dlh medzi rokmi 2021 až 2025 navyšovať.

# Dlhový limit pre obce a VÚC

## Vyhodnotenie roku 2020



\*Stav k 07.06.2022. Uložené pokuty sú uvedené v eurách.

Všetky vyššie územné celky mali dlh pod 60 % limitom.

## Vyhodnotenie roku 2021

Predbežne bolo identifikovaných **43 obcí s dlhom nad 60 %**. Z toho po zohľadnení zákonných výnimiek MF SR požiadalo o preverenie poskytnutých údajov **41 hlavných kontrolórov obcí**. Momentálne prebieha kontrola vykázanych dlhov. Ďalších **40 obcí** bolo oslovených, pretože nepredložili potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali dlh pod 60 % aj v roku 2021.

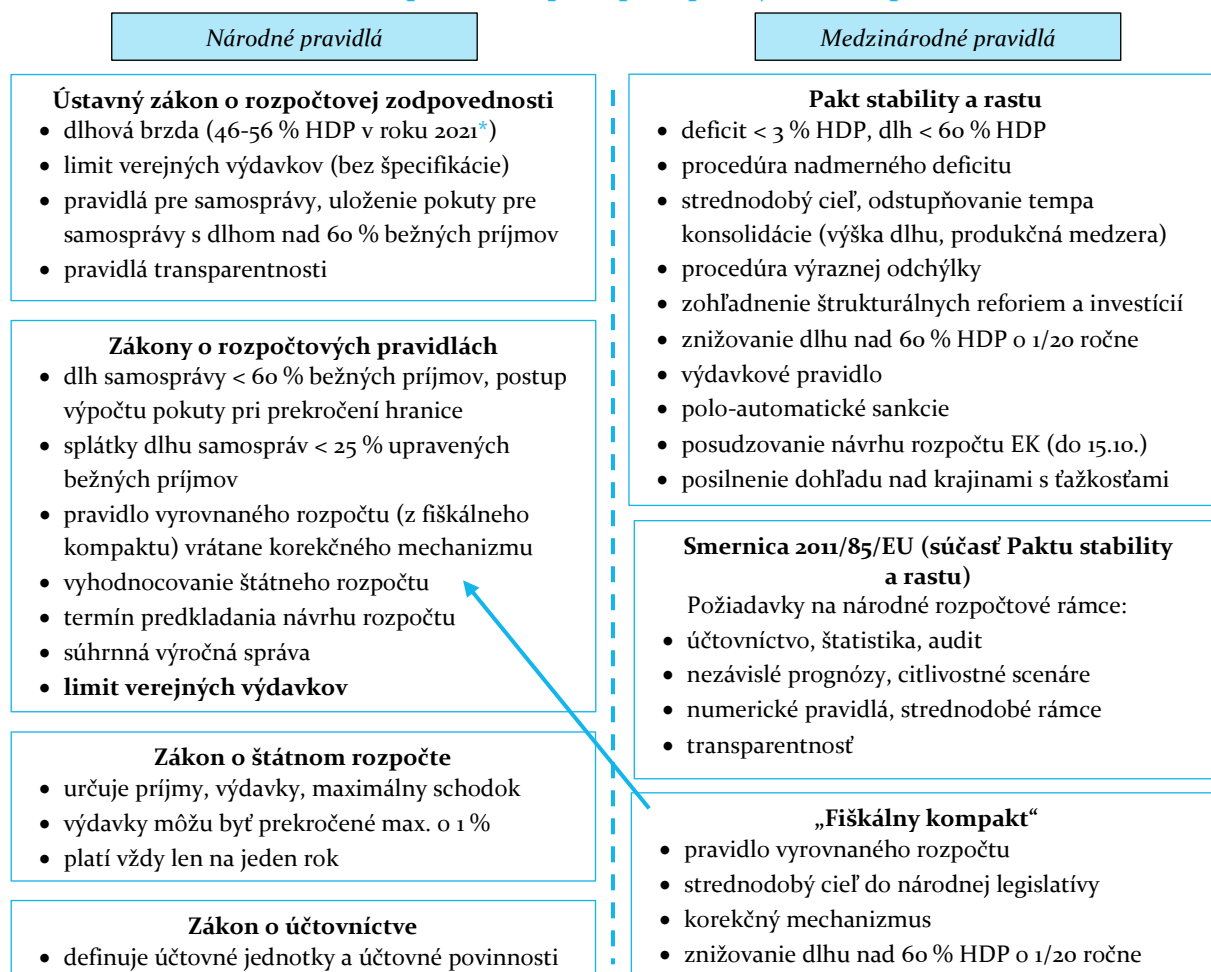


## 1 Prehľad rozpočtových pravidiel týkajúcich sa Slovenska

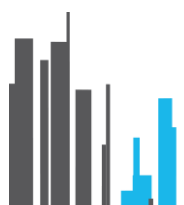
Slovenská republika v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel definovaných národnou legislatívou a legislatívou Európskej únie. Napriek rozdielnym prístupom k definícii pravidiel, ich spoločným cieľom je predovšetkým zamedziť vládám vytvárať vysoké deficity vedúce k neudržateľným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

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

**Schéma 1: Prehľad pravidiel a postupov upravujúcich hospodárenie SR**



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





**Počas roku 2021** došlo k viacerým novelizáciám zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom išlo o zmeny, ktoré spresnili nastavenie aktuálnych pravidiel (podrobne v Boxe 1).

**Box 1: Prehľad najvýznamnejších zmien v rozpočtových pravidlách v roku 2021 (usporiadané chronologicky)**

Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa v roku 2021 novelizoval štyrikrát:

- zákonom č. 214/2021 Z.z., o podpore ekologických vozidiel cestnej dopravy
- zákonom č. 368/2021 Z. z., o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti
- zákonom č. 310/2021 Z.z., ktorý novelizoval zákon č. 177/2018 Z.z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a zákon č. 221/2019 Z.z. (zákon proti byrokracii)
- zákonom č. 503/2021 Z.z., ktorý novelizoval zákon č. 280/2017 Z.z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a zákon č. 292/2014 Z.z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov

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

- doplnili sa pravidlá pre obstaranie ekologického vozidla
- doplnili sa pravidlá pre použitie prostriedkov z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v súlade s použitím prostriedkov Európskej únie

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa počas roka 2021 novelizoval jedenkrát:

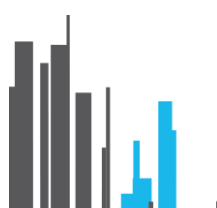
- Zákonom č. 201/2021 Z. z., ktorým sa doplnil zákon č. 583/2004 Z. z., ktorý dopĺňa vecnú zmenu ohľadom uhrádzania výdavkov spojených s údržbou majetku, ktorého majiteľ je neznámy a obec ho používa na verejný účel

Najvýznamnejšia zmena v rozpočtových pravidlách nastala v marci 2022 prostredníctvom **novely zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy**<sup>36</sup>, ktorou sa do zákona dostal **limit verejných výdavkov** ako systémový rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a ukotvenie proticyklickej rozpočtovej politiky (podrobný popis pravidla je uvedený v prílohe 3).

Súčasťou rovnakej novely zákona o rozpočtových pravidlách je aj **riešenie prístupu RRZ k údajom** potrebných pre vykonávanie svojho mandátu<sup>37</sup>. Ide najmä o údaje z oblasti sociálnych vecí (dôchodkový systém, sociálne dávky, služby zamestnanosti, sociálne služby), zdravotníctva, vysokého školstva a registra obyvateľov.

<sup>36</sup> Zákon č. 101/2022 Z.z., ktorým sa novelizoval zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorým sa legislatívne ukotvili limity verejných výdavkov bola schválená Národnou radou SR dňa 16. marca 2022 s účinnosťou od 1. apríla 2022, pričom limity by sa prvýkrát mali uplatniť na roky 2023 až 2025.

<sup>37</sup> Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (čl. 4, ods. 2) síce priznáva RRZ právo vyžadovať súčinnosť od subjektov verejnej správy pri poskytovaní údajov súvisiacich s výkonom jej pôsobnosti, ale v praxi toto ustanovenie nepostačovalo na to, aby oslovené subjekty poskytli potrebné údaje. Z toho dôvodu sa do príslušných zákonov upravujúcich konkrétnu oblasť explicitne doplnila povinnosť poskytovať údaje RRZ.

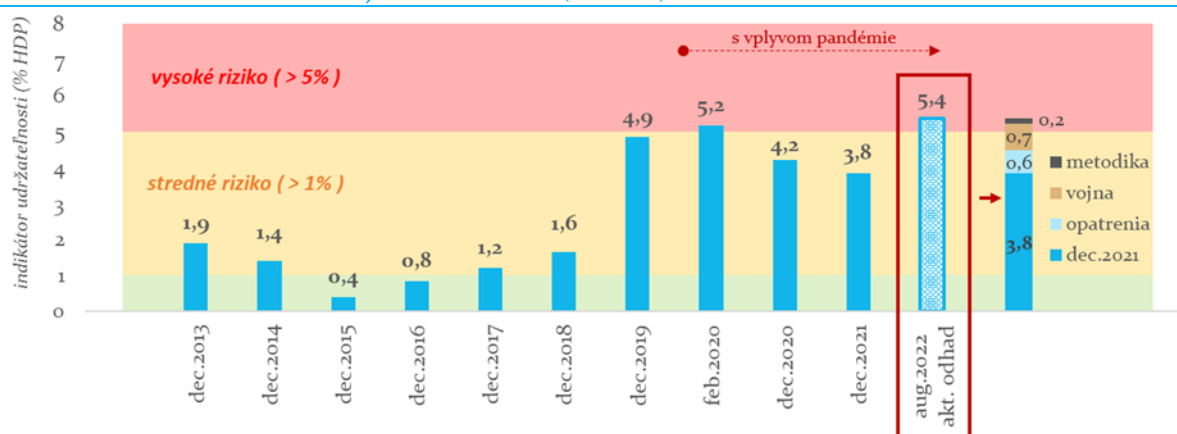


## 2 Plnenie hlavného cieľa zákona - dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR

Hlavným cieľom zákona o rozpočtovej zodpovednosti je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (článok 1). Zákon tak konkrétnymi pravidlami podporuje ochranu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR so zreteľom na dodržiavanie princípov transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, ktorá bola v roku 2020 ukotvená v novele Ústavy Slovenskej republiky<sup>38</sup>.

RRZ každoročne vyhodnocuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v súlade s ustanoveniami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Hodnotenie situácie vo verejných financiách v dlhodobom horizonte berie do úvahy súčasné nastavenie politík. Správa o dlhodobej udržateľnosti je publikovaná pravidelne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde<sup>39</sup>.

Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

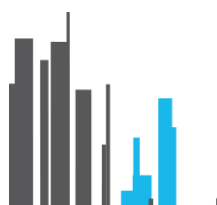
**Aktuálny odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z augusta 2022<sup>40</sup> je vo výške 5,4 % HDP, čo znamená, že riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú na vysokej úrovni<sup>41</sup>.** K tomu, aby hrubý verejný dlh SR do roku 2072 pri predpokladanom

<sup>38</sup> Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnil článok 55a do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>39</sup> Správy zverejňované k 30. aprílu hodnotia vývoj dlhodobej udržateľnosti vychádzajúc zo zverejnených výsledkov hospodárenia za predchádzajúci rok a nastavených politík ku koncu predchádzajúceho roka. Mimoriadne správy (zverejnené do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády) môžu obsahovať aj odhad na základe aktuálnejších údajov o vývoji verejných financií.

<sup>40</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), verzia 2022/07, august 2022. Ide o zjednodušený odhad ukazovateľa na základe aktuálne odhadovaného vývoja štrukturálneho primárneho salda do roku 2025, keďže na rozdiel od štandardne zverejňovaných hodnotení dlhodobej udržateľnosti nevychádza z kompletne zostaveného základného scenára na najbližších 50 rokov. Zodpovedajúca trajektória vývoja dlhu do roku 2072 je uvedená v prílohe 5.

<sup>41</sup> Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP RRZ považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Táto hranica zodpovedá neistote spojenej s dlhodobými projekciami, keď z dôvodu štandardnej



makroekonomickom a demografickom vývoji podľa základného scenára neprekročil horný limit daný ústavným zákonom, by bolo potrebné prijať v strednodobom horizonte opatrenia trvalo zvyšujúce verejné príjmy a/alebo znižujúce verejné výdavky tak, aby ich výsledný vplyv na saldo po zohľadnení makroekonomických efektov fiškálnej politiky dosiahol približne 5,4 % HDP (6,7 mld. eur).

**Oproti roku 2021 RRZ odhaduje zhoršenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 1,5 p.b. do pásma vysokého rizika.** K zhoršeniu ukazovateľa prispievajú najmä odhadované vplyvy konfliktu na Ukrajine vyvolanom Ruskom<sup>42</sup> (príspevok 0,7 p.b.) a rozpočtové vplyvy opatrení vlády (s príspevkom 0,6 p.b.)<sup>43</sup>. Medzi opatrenia s najvýraznejším vplyvom patrí tzv. rodinný balíček, ktorý prispieva k zhoršeniu udržateľnosti o 0,7 p.b. Nakoľko rok 2022 je východiskovým rokom pre výpočet limitov od roku 2023, výrazne vyšší odhad deficitu za rok 2022<sup>44</sup> vytvára riziko pre ďalšie zhoršenie udržateľnosti.

K plneniu hlavného cieľa zákona by mala prispieť implementácia výdavkových limitov (viac v časti 3.3). Výdavkové limity pre roky 2023 a 2024, z dôvodu ich prvotného zavádzania, neuplývajú na samotný aktuálny rok 2022<sup>45</sup>, ale zabezpečujú postupné zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti, ak sa efektívne implementujú.

---

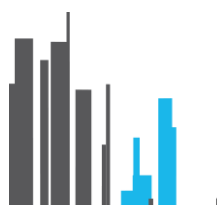
aktualizácie predpokladov alebo zlepšovania metodológie môže dochádzať k väčšej zmene ukazovateľa. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa RRZ stredné riziko. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť.

<sup>42</sup> Ide o vplyv aktualizácie makroekonomickej prognózy na verejné financie, čo zjednodušene možno pripísať ruskej agresii, keďže odhad ukazovateľa na rok 2021 vychádzal z makroekonomickej prognózy zostavenej tesne pred vypuknutím vojny. Odhad neobsahuje vplyv záväzku vlády zvýšiť výdavky na obranu na 2 % HDP ročne. Ak by došlo k zahrnutiu tohto záväzku, príspevok vplyvu konfliktu na Ukrajine k zhoršeniu ukazovateľa udržateľnosti by bol 0,9 p.b. a ukazovateľ by dosiahol 5,6 % HDP.

<sup>43</sup> Ostatné vplyvy zhoršujúce udržateľnosť v celkovej výške 0,2 p.b. majú metodický charakter a vyplývajú najmä z každoročného posunu 50 ročného horizontu základného scenára o jeden rok a dlhodobej indexácie dividend.

<sup>44</sup> Voči odhadu RRZ na rok 2022 na úrovni 3,7 % HDP (semafor, verzia 2022/07).

<sup>45</sup> RRZ pri indikatívnom výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2023 a 2024 na účely programu stability skonštatovala, že by plné využitie výdavkových limitov ku koncu roka 2024 len vykompenzovalo odhadované zhoršenie udržateľnosti v roku 2022 z dôvodu zahrnutia opatrení vlády (RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2021](#), apríl 2022, str. 61).



### 3 Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti

Podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú pravidlá rozpočtovej zodpovednosti tvorené číselným pravidlom o výške hrubého dlhu verejnej správy (článok 5 a súvisiace prechodné ustanovenia v článkoch 11 až 13), osobitnými pravidlami pre územnú samosprávu (článok 6), ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti a limitom na verejné výdavky (článok 7). Pri vyhodnocovaní plnenia jednotlivých ustanovení RRZ vychádza zo záverov ústavnoprávnej analýzy, ktorú si RRZ dala vypracovať s cieľom podrobného vysvetlenia niektorých ustanovení zákona<sup>46</sup>.

#### 3.1 Limit dlhu verejnej správy

Skutočnú úroveň dlhu ku koncu predchádzajúceho roka zverejňuje Eurostat vždy dvakrát ročne: v apríli a októbri. Keďže správa RRZ z augusta 2021, vzhľadom na termín jej prípravy, zachytávala iba aprílové zverejnenie výšky dlhu ku koncu roku 2020, súčasťou tejto správy je aktualizácia hodnotenia na základe októbrového zverejnenia. Aktualizácia je potrebná aj z toho dôvodu, že sankčné mechanizmy ústavného zákona obsahujú opatrenia, ktoré je možné vyhodnotiť len s dlhším časovým odstupom. Správa takisto obsahuje predbežné hodnotenie dlhu ku koncu roku 2021 vychádzajúce z prvého zverejnenia jeho výšky v apríli 2022. RRZ popri vyjadrení názoru na to, či boli splnené požiadavky definované zákonom, posudzuje aj účinky sankcií, t.j. či viedli k zamýšľaným zmenám vo verejných financiách.

#### Aktualizácia hodnotenia za rok 2020

Koncom apríla 2021 Eurostat zverejnil, že hrubý dlh verejnej správy na Slovensku v pomere k HDP dosiahol na konci roku 2020 úroveň 60,6 %. Po revízií v rámci notifikácie v **októbri 2021** sa **dlh verejnej správy za rok 2020 znížil na 59,7 % HDP**. Aj podľa revidovanej výšky dlhu sa **hrubý dlh SR nachádzal v najvyššom, piatom<sup>47</sup> sankčnom pásme dlhového pravidla**.

Keďže platí **dočasná výnimka<sup>48</sup>**, na základe ktorej nedochádza k uplatňovaniu sankcií od tretieho pásma (vrátane), **na dosiahnutú výšku dlhu za rok 2020 sa vzťahovali iba sankcie vyplývajúce z prekročenia druhého sankčného pásma dlhovej brzdy**.

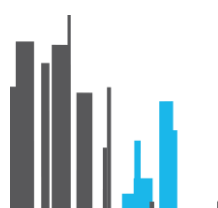
Počas roku 2021 došlo k uplatneniu nasledujúcich sankcií:

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

<sup>46</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

<sup>47</sup> Najvyššie sankčné pásmo v roku 2020 znamenalo, že podiel hrubého dlhu na HDP je vyšší ako 57 % HDP, vrátane.

<sup>48</sup> Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR [schválila](#) dňa 30. apríla 2020 Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 až 2024 a dňa 4. mája 2021 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, povinnosti vyplývajúce z prekročenia uvedených sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa mohli uplatniť najskôr od mája 2023.



Materiál s názvom *Zdôvodnenie výšky hrubého dlhu SR a návrh opatrení na jeho zníženie*<sup>49</sup> bol predložený na rokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorý ho v novembri 2021 vzal na vedomie. **Táto požiadavka bola splnená.**

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

Platy členov vlády v roku 2021 medziročne poklesli<sup>50</sup> oproti roku 2020. **Táto požiadavka bola splnená.**

## Hodnotenie za rok 2021

Výšku hrubého dlhu verejnej správy ku koncu roka 2021 zverejnil Eurostat<sup>51</sup> v apríli 2022. **Pomer verejného dlhu k HDP za rok 2021 dosiahol 63,1 % HDP a naďalej bol nad najvyšším (piatym) sankčným pásmom** vyplývajúcim z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. K definitívnemu potvrdeniu dosiahnutej úrovne dlhu dôjde v októbri 2022, pričom splnenie prípadných sankcií bude možné vyhodnotiť až po skončení roku 2022.

Sankcie súvisiace s prekročením tretieho až piateho sankčného pásma dlhovej brzdy vyplývajúce z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa ani počas roka 2022 neuplatňujú kvôli dočasnej výnimke<sup>52</sup>. **Platí teda, že dosiahnutá výška verejného dlhu za rok 2021 je spojená so sankciami vyplývajúcimi len z prekročenia druhého sankčného pásma dlhovej brzdy.**

Počas roka 2022 dochádza k uplatňovaniu nasledujúcich sankcií:

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

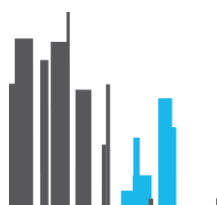
**Návrh opatrení zatiaľ nebol predložený.** Jeho zverejnenie a predloženie Národnej rade SR sa na základe doterajšej praxe predpokladá v horizonte nasledujúcich 3-4 mesiacov. Účinok týchto návrhov bol v minulosti často nedostatočný, a preto z pohľadu rozpočtového procesu by takýto návrh opatrení mal byť vždy predložený bezodkladne,

<sup>49</sup> Ministerstvo financií SR v novembri 2021 [zverejnilo](#) a predložilo na rokovanie Vlády SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. Vláda SR materiál [schválila](#) dňa 24. novembra 2021 v rámci 43. rokovania pod číslom uznesenia [693/2021](#).

<sup>50</sup> Podľa §12 zákona č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov členovi vlády patrí mesačne plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca. Na základe informácií, ktoré si RRZ vyžiadala od Úradu vlády SR, plat člena vlády v roku 2021 je určený vo výške 4 590 eur. Plat člena vlády v roku 2020 bol určený vo výške 4 914 eur. Funkčné príplatky (§13) predsedovi vlády a podpredsedom vlády sa medziročne nemenili a boli vo výške 746,87 eur resp. 497,91 eur. Paušálne náhrady (§14) nemožno vzťahovať pod pojem plat, keďže slúžia na pokrytie nákladov spojených s výkonom funkcie.

<sup>51</sup> Eurostat dňa 22. apríla 2022 [zverejnil](#) výšku dlhu a salda verejnej správy členských krajín Európskej únie.

<sup>52</sup> Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR [schválila](#) dňa 30. apríla 2020 Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 až 2024 a dňa 4. mája 2021 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, povinnosti vyplývajúce z prekročenia uvedených sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa mohli uplatniť najskôr od mája 2023.



najneskôr v čase schvaľovania rozpočtu na vláde a rozpočet by mal tento návrh prirodzene obsahovať.

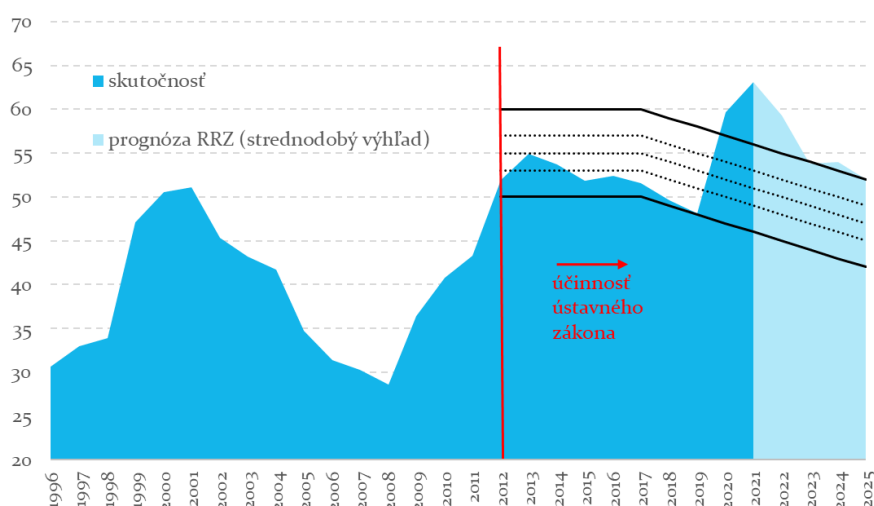
- *Platy členov vlády sa znížia na úroveň v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie.*

Platy členov vlády v roku 2022 medzироčne vzrástli<sup>53</sup> oproti roku 2021. **Táto požiadavka zatiaľ nebola splnená.** Podľa vyjadrenia Úradu vlády SR sa hľadá procesne správny spôsob riešenia vzniknutej situácie tak, aby bola uvedená sankcia splnená.

### Zhodnotenie fungovania dlhovej brzdy

Dlhová brzda nadobudla účinnosť v roku 2012. V tom istom roku dlh v pomere k HDP dosiahol 51,9 % a prvýkrát sa dostal nad hranicu sankčných pásiem dlhovej brzdy. **Od nadobudnutia účinnosti zákona hrubý dlh verejnej správy nikdy neklesol pod jeho prvé sankčné pásmo** (graf 3).

**Graf 3: Vývoj dlhu a hranice stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (% HDP)**

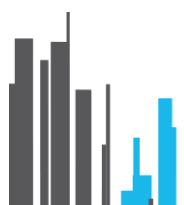


Pozn.: V grafe sú čiernou vyznačené jednotlivé hranice sankčných pásiem ústavného zákona (50 % HDP, 53 % HDP, 55 % HDP, 57 % HDP a 60 % HDP, od roku 2018 klesnú o 1 p.b. ročne).

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

**Ku koncu roka 2013 dosiahol podiel hrubého dlhu na HDP hodnotu 54,9 % HDP. Na konci roka 2019 oproti roku 2013 hrubý dlh klesol o 6,8 p.b.** Pokles podielu dlhu k HDP v rokoch 2014 a 2015 sprevádzal výhradne vplyv jednorazových faktorov ako napríklad príjmy z privatizácie, osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach (kompletný zoznam

<sup>53</sup> Podľa §12 zákona č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov členovi vlády patrí mesačne plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca. Na základe informácií, ktoré si RRZ vyžiadala od Úradu vlády SR, plat člena vlády v roku 2022 je určený vo výške 4 905 eur. Plat člena vlády v roku 2021 bol určený vo výške 4 590 eur. Funkčné príplatky (§13) predsedovi vlády a podpredsedom vlády sa medzироčne nemenili a boli v zákonom stanovenej výške 746,87 eur resp. 497,91 eur. Paušálne náhrady (§14) nemožno vzťahovať pod pojem plat, keďže slúžia na pokrytie nákladov spojených s výkonom funkcie.





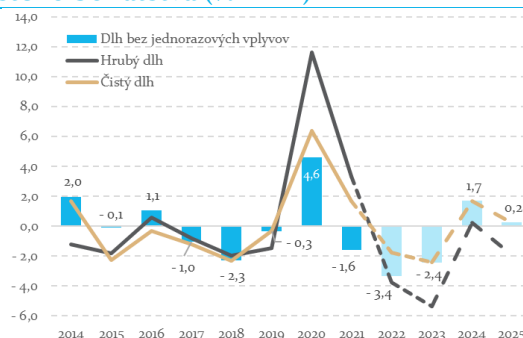
a sumy jednorazových faktorov sú uvedené v prílohe č. 4, tabuľka 8). Tieto jednorazové faktory nezlepšovali stav čistého bohatstva verejného sektora<sup>54</sup>, keďže pokles hrubého dlhu bol financovaný výhradne poklesom aktív a nárastom implicitných záväzkov. Bez vplyvu jednorazových faktorov by dlh v roku 2014 narástol o 2,0 p.b. a v roku 2015 poklesol len veľmi mierne o 0,1 percentuálneho bodu. Naopak v horizonte rokov 2017 až 2019 došlo k poklesu verejného dlhu aj po odrátaní vplyvov jednorazových faktorov. **Ku koncu roka 2019 sa dlh kumulatívne bez vplyvu jednorazových faktorov znížil oproti koncoročnému stavu z roku 2013 o 0,8 percentuálneho bodu.**

Vývoj slovenskej ekonomiky a verejných financií bol v rokoch 2020 a 2021 poznačený najmä vplyvom pandémie koronavírusu. Počas rokov 2020 a 2021 sa verejný dlh v porovnaní s koncoročným obdobím za rok 2019 zvýšil o 14,9 p.b. na úroveň 63,1 % HDP. Tým sa výška hrubého dlhu v pomere ku HDP dostala na Slovensku prvýkrát nad hranicu 60 %. K zvýšeniu dlhu prispel výrazný nárast hotovostnej zásoby na účtoch verejnej správy (príspevok za roky 2020 a 2021 dosiahol kumulatívne 6,9 percentuálnych bodov). Okrem navýšenej zásoby likvidných finančných aktív k celkovému nárastu dlhu prispel výrazným spôsobom aj vplyv jednorazových opatrení vlády určených najmä na riešenie dôsledkov pandémie (ich príspevok k nárastu dlhu dosiahol 5,0 percentuálnych bodov). **Bez zmien v hotovosti na účtoch štátu a bez vplyvu jednorazových faktorov by verejný dlh ku koncu roka 2021 v porovnaní s koncom roka 2019 vzrástol spolu o 3,0 p.b.**

**Graf 4: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu (% HDP)**



**Graf 5: Medziročná zmena dlhu z pohľadu čistého bohatstva (% HDP)**



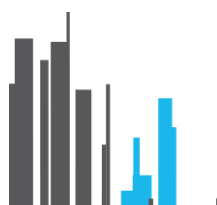
Pozn.: V rokoch 2022 až 2025 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2022.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

Do konca roku 2023 RRZ odhaduje<sup>55</sup> výrazný pokles hrubého dlhu na úroveň 53,9 % HDP, pričom na konci strednodobého horizontu v roku 2025 by sa mal hrubý dlh ďalej znížiť na úroveň 52,3 % HDP (pre porovnanie prognóza vlády z apríla 2022 je uvedená v boxe 2, novšia prognóza je len za rok 2022). Prognóza RRZ za rok 2022 berie do úvahy stále výrazný vplyv jednorazových hotovostných faktorov, ako je poskytnutie pomoci vojnou zmetanej Ukrajine, dodatočné vplyvy spojené s pandemiou koronavírusu alebo financovanie jednorazovej pomoci pre vybrané skupiny obyvateľstva. V strednodobej prognóze obsahuje aj externé vplyvy spôsobené najmä vojenským konfliktom na Ukrajine. Ide napríklad o riziko výrazne vyšších

<sup>54</sup> RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva identifikovala také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne (napríklad superdividendy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia II. piliera dôchodkového systému). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (čistý finančný dlh) a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.

<sup>55</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), verzia 2022/07, august 2022.

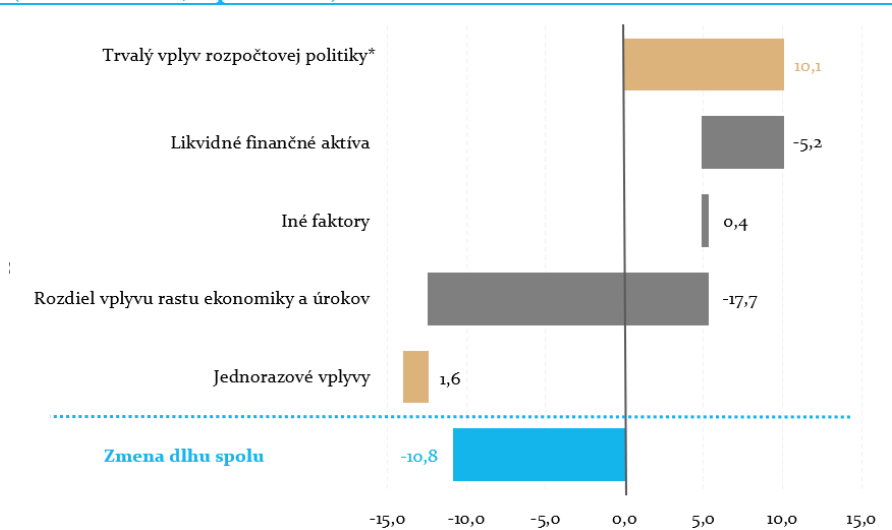




úrokových nákladov na obsluhu štátneho dlhu a vysokú mieru inflácie. Priaznivejší vplyv na vývoj dlhu v pomere k HDP by však malo mať dočerpávanie eurofondov z končiaceho sa tretieho programového obdobia a postupné znižovanie likvidných finančných aktív štátu v horizonte rokov 2022 až 2025. Prognóza predpokladá, že stav hotovosti na štátnych účtoch sa na konci tohto časového horizontu stabilizuje na úrovniach historického priemeru pred začiatkom pandémie.

**RRZ predpokladá, že hrubý dlh v horizonte rokov 2021 až 2025 kumulatívne poklesne o 10,8 p.b. z 63,1 % HDP ku koncu roka 2021 na úroveň 52,3 % HDP v roku 2025 (graf 6).** Tento predpokladaný pokles by bol spôsobený najmä (nominálnym) ekonomickým vývojom, keďže vysoká miera inflácie najmä v rokoch 2022 a 2023 zvýši aj rast nominálneho HDP, pričom nárast úrokových sadzieb dlhu bude tento vývoj tmiť len čiastočne (príspevok rozdielu ekonomického rastu a úrokov k poklesu dlhu dosahuje až 17,7 p.b.). Druhým významným faktorom poklesu dlhu je predpoklad postupného rozpúšťania naakumulovaných likvidných finančných aktív na úroveň viacročného priemeru (s príspevkom 5,2 p.b.). Oba tieto faktory budú mať len dočasný pozitívny vplyv na vývoj dlhu. Naopak vplyv rozpočtovej politiky vlády v podobe primárneho deficitu (s príspevkom 10,1 p.b.) a jednorazové hotovostné faktory (príspevok 1,6 p.b.) majú na vývoj dlhu v tomto horizonte výrazne negatívny vplyv. Z toho dôvodu je dôležité, aby **popri dočasných faktoroch znižujúcich dlh vláda svojimi opatreniami konsolidovala verejné financie a tým aktívne prispela k poklesu podielu dlhu na HDP v súlade s druhým sankčným pásmom dlhovej brzdy.**

**Graf 6: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2021 - 2025 (kumulatívne, v p.b. HDP)**

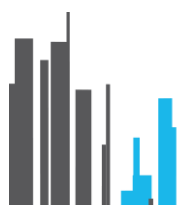


\* Primárne saldo bez jednorazových vplyvov

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

Podľa prognózy RRZ by sa dlh mal nachádzať v strednodobom horizonte, s výnimkou roku 2023<sup>56</sup>, nad horným limitom dlhovej brzdy. **Keďže 4. mája 2023 končí dočasná výnimka z uplatňovania prísnejších sankcií dlhovej brzdy (od tretieho pásma vyššie), zverejnenie výšky dlhu za rok 2022 nad najvyšším sankčným pásmom by viedlo k spusteniu sankcií,**

<sup>56</sup> V roku 2023 by mal podiel dlhu na HDP klesnúť tesne do štvrtého sankčného pásma.



ktoré by mohli závažným spôsobom ovplyvniť hospodársky vývoj na Slovensku. Ide najmä o:

- od mája 2023 by bolo potrebné viazať 3 % vybraných<sup>57</sup> výdavkov zo schváleného štátneho rozpočtu na rok 2023 (ide približne o 600 mil. eur),
- vláda by bola povinná predložiť národnej rade návrh rozpočtu na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom verejnej správy s nerastúcimi výdavkami,
- obce a vyššie územné celky by boli povinné schváliť návrh rozpočtu na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom verejnej správy s nerastúcimi výdavkami,
- vláda by bola povinná požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery.

#### Box 2: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2022 až 2025

Prognóza dlhu zverejnená v Programe stability na roky 2022 až 2025 z apríla 2022 zahŕňa odhady vplyvov spojené s postupným zotavovaním sa globálnej ekonomiky z pandémie koronavírusu a inváziou Ruska na Ukrajine na základe prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy z konca marca 2022. Vláda v roku 2022 predpokladá deficit verejnej správy a to vo výške 5,1 % HDP<sup>58</sup>. Napriek negatívne mu saldu verejných financií, vláda na konci roka 2022 očakáva pokles hrubého dlhu z úrovne 63,1 % HDP (na konci roka 2021) na 61,6 % HDP ku koncu roka 2022.

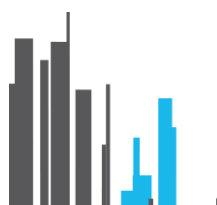
V horizonte do roku 2025 by mal hrubý dlh dosiahnuť úroveň 57,3 % HDP. Aj keď prognóza počíta s postupným znižovaním zadlženia v pomere k HDP, hrubý dlh sa po celú dobu bude držať nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy. Predpokladaný nominálny rast HDP v časovom horizonte rokov 2023-2025 bude mať na vývoj dlhu nižší vplyv ako v roku 2022, no stále bude prostredníctvom efektu menovateľa dostatočný na to, aby kompenzoval vplyv pretrvávajúceho deficitu verejnej správy. Na poklese zadlženia v pomere k HDP sa na celom horizonte pozitívne podpíše aj postupné rozpúšťanie likvidných aktív a vplyv očakávaného dočerpávania fondov EÚ. Prognóza dlhu neobsahuje vplyvy opatrení, ktoré sa schválili po zverejnení programu stability, ako je napríklad rodinný balíček opatrení. Zároveň keďže je založená na marcovej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy, obsahuje len prvotné odhady vplyvy vojny na Ukrajine.

## 3.2 Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu sa týkajú oddelenia zodpovednosti za platobnú schopnosť samosprávy od štátu, zabezpečenia financovania ich nových úloh zo strany štátu a uloženia pokuty pri prekročení limitu dlhu. Za účelom získania podkladov pre hodnotenie ich plnenia RRZ listom oslovila Ministerstvo financií SR, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), Úniu miest Slovenska (ÚMS) a Združenie samosprávnych krajov (SK8). Ministerstvo financií poskytlo aj informácie o vyhodnotení uloženia pokút za roky 2019 a 2020, ako aj údaje, z ktorých vychádzalo pri identifikácii obcí, ktorých dlh prekročil zákonom stanovený limit za rok 2021.

<sup>57</sup> Podľa čl. 5 ods. 6 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ministerstvo financií viaže od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížených o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

<sup>58</sup> Podľa [aktuálneho odhadu MF SR](#) zverejneného v auguste 2022 by deficit verejnej správy v roku 2022 mal dosiahnuť 4,9 % HDP a hrubý dlh 62,0 % HDP. Na zvýšení prognózovanej úrovne dlhu ku koncu roka 2022 (v porovnaní s odhadom MFSR z apríla 2022) by sa mal podľa predpokladov MF SR podieľať nárast hotovosti verejnej správy.



Na základe získaných podkladov je možné konštatovať, že **štát v roku 2021 finančne nezabezpečoval platobnú schopnosť samospráv**. Vláda však pokračovala<sup>59</sup> v **zlepšovaní finančnej pozície vybraných samospráv** prostredníctvom poskytnutia návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív bez úročenia, bez zabezpečenia proti nesplateniu a s možnosťou jej odpustenia (prehľad je uvedený v boxe 3):

### Box 3: Poskytovanie návratných finančných výpomocí samosprávam

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

Počas roku 2021 boli zo štátnych finančných aktív poskytnuté **návratné finančné výpomoci bez úročenia a zabezpečenia dvom mestám na výkon samosprávnych pôsobností v oblasti cestnej infraštruktúry, investícií do majetku vo vlastníctve miest a mestskej hromadnej dopravy**. Išlo o nasledovné výpomoci:

- **Mestu Košice**<sup>60</sup> v sume 12 mil. eur s 12-ročnou splatnosťou,
- **Mestu Prešov**<sup>61</sup> vo výške 4,4 mil. eur s 12-ročnou splatnosťou.

Ministerstvo financií SR taktiež súhlasilo s posunom splátkového kalendára o 24 mesiacov a s predĺžením lehoty splatnosti z 10 na 12 rokov, o ktorý požiadalo mesto Košice v súvislosti návratnou finančnou výpomocou v sume 20 mil. eur poskytnutou na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 359 z 9. júla 2014. Mesto Košice k 31. decembru 2020 splatilo istinu v sume 6,8 mil. eur.

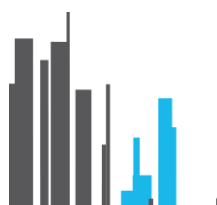
## Financovanie nových úloh samospráv

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

<sup>59</sup> Prehľad návratných finančných výpomocí poskytnutých v roku 2021 a zmien v návratných finančných výpomociach je uvedený v dátovom súbore.

<sup>60</sup> O poskytnutí výpomoci rozhodla [vláda](#) na svojom zasadnutí dňa 26. mája 2021. Výpomoc je predmetom [zmluvy č. 2021/123](#) uzavretej medzi MF SR a mestom Košice dňa 18. októbra 2021.

<sup>61</sup> O poskytnutí výpomoci rozhodla [vláda](#) na svojom zasadnutí dňa 15. júla 2019. Výpomoc je predmetom [zmluvy č. 2021/172](#) uzavretej medzi MF SR a mestom Prešov dňa 18. októbra 2021.



**Ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o zabezpečení primeraného financovania samospráv pri nových úlohách sa vzťahuje na nové úlohy<sup>62</sup> pri výkone originálnej právomoci územnej samosprávy<sup>63</sup>.** Nie každá legislatívna zmena ovplyvňujúca rozpočty samospráv spadá pod toto ustanovenie. Povinnosť zabezpečiť adekvátne finančné zdroje sa podľa ústavného zákona nevzťahuje na zmeny v existujúcich kompetenciách samospráv, ktoré nemajú významné finančné vplyvy a existujú mechanizmy, pomocou ktorých môže samospráva získať zdroje iným spôsobom (napr. zvýšením daní alebo prenesením nákladov na prijímateľov služieb).

Organizácie združujúce samosprávy negatívne vnímajú viaceré zmeny v zákonoch, ktoré boli prijaté počas roka a vytvárajú neočakávané výdavky (alebo znižujú príjmy) nad rámec príslušných rozpočtov. Išlo najmä o zmeny, ktoré zavádzajú triedenie a zhodnocovanie komunálneho odpadu<sup>64</sup>, menia princípy financovania súkromných a cirkevných škôl<sup>65</sup>, menia financovanie neverejným poskytovateľom sociálnych služieb<sup>66</sup>, ako aj vyjednané odmeny pre zamestnancov vo verejnej správe na základe kolektívnej zmluvy<sup>67</sup>. Samosprávne kraje boli počas roka 2021 zaradené medzi orgány krízového riadenia; krízový štáb vyššieho územného celku tak už nie je koordinačným orgánom krízového riadenia, ale aj jeho subjektom<sup>68</sup>.

**Podľa RRZ na základe v súčasnosti známych informácií nedošlo v priebehu roku 2021 k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu.** Ministerstvo financií v nadväznosti na doložky vplyvov legislatívnych opatrení neviduje žiadnu úpravu pôsobností, ktorá by ustanovovala nové úlohy pre obce alebo vyššie územné celky, na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky. Odpovede zástupcov samospráv budú podrobené právnej analýze.

<sup>62</sup> Pri zdôvodnení toho, či sa ustanovenie vzťahuje na zmenu obsahu existujúcich úloh samospráv alebo len na nové úlohy, právna analýza odpoveď odvodzuje od pôvodného úmyslu predkladateľov návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 24. Analýza vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020: „Pôvodný úmysel vlády ako kolektívneho orgánu a jednotlivých poslancov Národnej rady môže byť veľmi ťažko identifikovateľný. ÚZoRRZ je však od týchto prípadov z hľadiska svojej legislatívnej histórie zreteľne odlišný. Na rokovanie Národnej rady bol predložený ako návrh skupiny šiestich poslancov, pričom každý poslanec reprezentoval jeden vtedajší poslanecký klub. V treťom čítaní bol návrh schválený hlasmi 146 zo 147 prítomných poslancov. Identifikovať pôvodný úmysel je za týchto okolností korektné... V rozprave [1. a 2. čítanie návrhu zákona o rozpočtovej zodpovednosti] opakovane zaznelo „presun nových kompetencií“, „nové kompetencie, ktoré budú prevádzané“, „presúvať ďalšie a ďalšie kompetencie“ a „prenos kompetencií“.

<sup>63</sup> Na financovanie nových úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy existuje ústavná garancia v rámci Ústavy (čl. 71 ods. 1 Ústavy: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“).

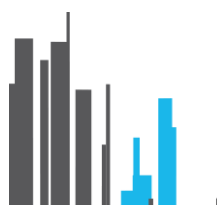
<sup>64</sup> Novela zákona č. 79/2015 Z.z. o dopadoch s účinnosťou od 1. januára 2021 s postupným nábehom povinností.

<sup>65</sup> Novela zákona č. 596/2003 Z.z. o školstve a školskej samospráve s účinnosťou od 1. januára 2022.

<sup>66</sup> Novela zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách s účinnosťou od 1. januára 2022.

<sup>67</sup> Ide o jednorazovú odmenu v sume 350 eur pre štátnych zamestnancov vyplatená za mesiac december 2021 na základe [Dodatku č. 1](#) ku Kolektívnej zmluve vyššieho stupňa v štátnej službe na rok 2021.

<sup>68</sup> Došlo k tomu novelizáciou zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnoveho stavu a zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva s účinnosťou od 14. januára 2021.



V priebehu roku 2022 došlo k dvom zmenám, ktoré významne ovplyvnili oblasť financovania samospráv:

- Prijatie tzv. rodinného balíčka opatrení<sup>69</sup>

Dňa 22. júna 2022 došlo k schváleniu balíčka opatrení<sup>70</sup> v skrátrenom legislatívnom konaní s výrazným vplyvom na hospodárenie samospráv. Jeho súčasťou neboli **nové povinnosti ani kompetencie<sup>71</sup>**, avšak prostredníctvom výpadku príjmov dôjde k zásadnému ovplyvneniu ich hospodárenia. Okrem náhleho poklesu príjmov a zhoršenia salda oproti súčasnej legislatíve dôjde aj k skokovému zvýšeniu pomerového ukazovateľa dlhu (cez zníženie menovateľa) s dopadom na možné sankcie až pokuty pre samosprávy. Ústavný zákon neumožňuje vytvárať nové úlohy pre samosprávy bez zabezpečenia adekvátneho financovania. Hoci opačný postup zákon explicitne nespomína, logicky z toho vyplýva, že výrazné znižovanie financovania samospráv má byť doplnené adekvátnym znížením povinností alebo auditom adekvátnosti financovania samospráv – k čomu nedošlo<sup>72</sup>.

Nakoľko v súčasnosti neexistuje objektívny spôsob ako vyhodnotiť správnosť nastavenia financovania samospráv, je diskusia o oprávnenosti a „znesiteľnosti“ prijatej legislatívnej zmeny vo vzťahu k výdavkom samospráv špekuláciou. Z pohľadu vyhodnotenia dopadov na samosprávy je preto dôležité aj obdobie, kedy sa v bilancii samospráv prejavia dopady legislatívy. Prvé dopady sa premietnu už v druhej polovici roka 2022 a ďalšie zásadnejšie od 1. januára 2023. Faktor krátkeho času výrazným spôsobom sťažuje možnosti samospráv reagovať na túto zmenu spôsobom, ktorý by bol systémový a udržateľný. Kombinácia výpadku príjmov oproti situácii bez zmeny legislatívy a iných negatívnych vplyvov na rozpočty samospráv, vrátane vplyvu inflácie, zvyšuje riziko, že nemožno vylúčiť nežiaduce obmedzenie až ohrozenie plnenia časti originálnych kompetencií alebo samosprávou nezavinené neplnenie pravidiel rozpočtového hospodárenia<sup>73</sup>.

Z uvedeného dôvodu je podľa RRZ nevyhnutné, aby v súlade s princípom transparentnosti a efektivity, boli zmeny týkajúce sa financovania samospráv, vrátane tohto zákona, vždy predmetom štandardného pripomienkového konania. Túto potrebu posilňuje práve skutočnosť, že každá obec alebo VÚC môže vnímať dopad legislatívy zásadne odlišne (vzhľadom na svoje hospodárenie). Zároveň ide o zmenu, ktorá nemusí dovoliť plne reagovať na výdavkové pnutia z titulu neočakávané vysokej inflácie.

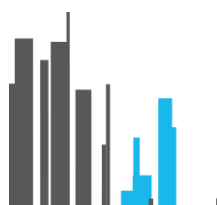
<sup>69</sup> K schváleniu zvýšenia prídavkov na dieťa, daňového bonusu a zavedenia príspevku na voľnočasové aktivity detí (tzv. rodinného balíčka opatrení) v RRZ zverejnila 6. júna 2022 [stanovisko](#) na základe podnetu Kancelárie prezidenta SR.

<sup>70</sup> [Vládny návrh o financovaní voľného času dieťaťa](#) sa v NR SR prijal bez toho, aby prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním v skrátrenom legislatívnom procese dňa 24. mája 2022. Následne ho prezidentka vrátila na opätovné prerokovanie, k opätovnému schváleniu zákona v NR SR došlo 22. júna 2022.

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

<sup>72</sup> Inak by bolo možné obchádzať ustanovenia zákona simultánnym zvýšením povinností aj financovania a neskorším znížením financovania, čo by v konečnom dôsledku znamenalo len zvýšenie povinností bez finančného krytia.

<sup>73</sup> Ide o § 17, ods. 9 až 13 zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.





- **Doplnenie Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov<sup>74</sup>**

Vláda Slovenskej republiky v júni 2022 prijala zmeny v Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorých súčasťou bolo aj doplnenie doložky vplyvov o nové hodnotiace podpoložky. V rámci hodnotenia vplyvov na rozpočet verejnej správy už **doložka vplyvov rozoznáva vplyv vládných materiálov na rozpočty obcí a vyšších územných celkov vrátane vplyvu nových úloh samospráv v zmysle čl. 6, ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti**. RRZ v minulosti opakovane poukazovala na potrebu zmeny v doložkách vplyvom s cieľom zaviesť povinné informovanie, či daná legislatívna zmena ustanovuje nové alebo rozširuje existujúce úlohy samospráv.

### Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2020

Ustanovenie ústavného zákona týkajúce sa uloženia pokuty samosprávam pri prekročení limitu dlhu vo výške 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka nadobudlo účinnosť v roku 2015. Prvýkrát bola posudzovaná výška dlhu samospráv ku koncu roka 2015<sup>75</sup>, vykázaná v priebehu roku 2016. Monitorovanie výšky dlhu a uloženie pokuty je v kompetencii ministerstva financií.

Záver vyhodnotenia ministerstvo financií dlhodobo nezverejňuje<sup>76</sup>, poskytlo však údaje RRZ. Za rok 2020 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu<sup>77</sup> VÚC dosiahla ku koncu roka 2020 úroveň 30,3 % bežných príjmov roka 2019. Najvyšší pomer dlhu evidoval Trnavský samosprávny kraj (45,3 %), najnižší dlh dosiahol opakovane Nitriansky samosprávny kraj (10,7 %).

Ministerstvo financií z predložených finančných výkazov za rok 2020 identifikovalo prekročenie numerického dlhového limitu celkovo u 42 obcí. V žiadnej z nich nebola uplatnená výnimka z uloženia pokuty podľa čl. 6 ods. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti<sup>78</sup>. Tri obce boli z vyhodnotenia vylúčené zo zákonných dôvodov<sup>79</sup>. S cieľom verifikovať skutočný stav MF SR požiadalo 39 hlavných kontrolórov obcí o preverenie poskytnutých údajov. Okrem toho bolo oslovených 43 hlavných kontrolórov obcí, ktoré nepredložili potrebné finančné výkazy. Po vyhodnotení odpovedí MF SR postúpilo na správne konanie 5 obcí<sup>80</sup>. Všetkým z nich bola uložená pokuta<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> Zmeny v metodike schválila vláda uznesením dňa 8. júna 2022 s účinnosťou od 10. júna 2022.

<sup>75</sup> Za rok 2015 boli uložené pokuty v celkovej výške 6 408,67 eur, za rok 2016 v celkovej výške 28 909,20 eur, za rok 2017 v celkovej výške 9 735,51 eur, za rok 2018 v celkovej výške 165,25 eur, za rok 2019 v celkovej výške 5 688,66 eur.

<sup>76</sup> Vyhodnotenia odpovedí kontrolórov, závery správnych konaní a ani opravené výkazy sa nezverejňujú, resp. nenahrávajú do systému Štátnej pokladnice. To vytvára netransparentnosť celého procesu, keďže tieto dodatočné opravy bývajú zásadné. Každoročne je vysoký podiel samospráv, ktorým hrozila pokuta, no preverení sa zistilo, že nevykázali všetky údaje správne. Pomer ich dlhu nebol potvrdený a pokuta nakoniec nebola uložená.

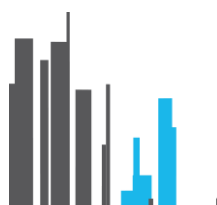
<sup>77</sup> Definovaná podľa § 17 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

<sup>78</sup> Uplatňuje sa v prípade zmeny starostu/starostky a znamená výnimku z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva.

<sup>79</sup> Mestská časť Bratislava-Devín (BA) bola v nútenej správe, obec Luhyňa (TV) už bola pokutovaná v minulosti a výška jej zadlženia sa nezvyšovala, dlh obce Horná Mičiná (BB) vznikol reštrukturalizáciou pôvodných úverov novým úverom, ktorým sa dostala z nútenej správy.

<sup>80</sup> Obec Dunajský Klátov (DS) mala vo výkazoch zle zaznamenané prostriedky na predfinancovanie spoločných programov SR a EÚ a tak nefigurovala v predbežnom vyhodnotení ako obec s dlhom nad 60 %. Na chybu sa pri analýze výkazov prišlo a obci bola po zohľadnení správnych údajov nakoniec uložená pokuta.

<sup>81</sup> Pokuta vo výške 500 eur bola uložená aj obci Kremná (SL). Išlo však o pokutu v zmysle § 20 zákona 583/2004 Z. z., keďže aj napriek niekoľkým výzvam obec nepredložila finančné výkazy a teda nebolo možné vyčísliť sumu dlhu.



**Tab 1: Pokuty uložené obciam za rok 2020 (v eurách)**

Názov obce (Okres)	Uložená pokuta	Stav k 07.06.2022
Bertotovce (PO)	15 361,66	splátkový kalendár
Tokajik (SP)	702,49	zaplatené
Oľka (ML)	294,29	zaplatené
Dunajský Klátov (DS)	196,63	zaplatené
Kaľamenová (TR)	51,61	zaplatené
<b>Spolu</b>	<b>16 606,68</b>	

Zdroj: MF SR

### Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2021

Za rok 2021 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2021 úroveň 30,6 % bežných príjmov roka 2020. Najvyšší pomer dlhu evidoval Bratislavský samosprávny kraj (41,4 %), najnižší dlh dosiahol Nitriansky samosprávny kraj (9,3 %).

MF SR predbežne identifikovalo 43 obcí, ktoré vykázali prekročenie 60 % limitu dlhu za rok 2021 a za účelom zistenia reálneho stavu požiadalo hlavných kontrolórov 41 obcí<sup>82</sup> o preverenie údajov. Dve z identifikovaných obcí neboli v súvislosti s možnou pokutou oslovené – mestská časť Bratislava - Devín je v nútenej správe od roku 2005, obec Luhyňa bola postúpená na správne konanie v súvislosti s dlhom obce za rok 2019 a jej zadlženie sa nezvyšovalo<sup>83</sup>. Žiadna obec nebola z vyhodnotenia vylúčená na základe výnimky z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva z dôvodu, že by ju ako starosta/starostka viedla iná fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.

Keďže ešte nie je známa výška právoplatne uložených sankcií za rok 2021, na základe údajov od ministerstva financií RRZ ilustratívne vyčíslila výšku pokút pre jednotlivé obce (príloha 6). Ak by sa vykázané údaje potvrdili, celková výška pokút obcí by presiahla 349 tis. eur. Pokuty hrozia aj obciam, ktoré boli dodatočne oslovené zo strany MF SR z dôvodu nepodania potrebných výkazov, ak by bol ich zistený dlh nad limitom. V prípade, že by obec vykázala nižší dlh, ako v skutočnosti bol, na túto skutočnosť je povinný upozorniť MF SR príslušný audítor v rámci overovania účtovných závierok obcí.

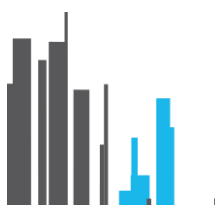
Samosprávy majú okrem pravidla o výške dlhu definované aj pravidlo o výške jeho ročných splátok. S jeho neplnením však nie sú spojené finančné sankcie. Za rok 2021 toto pravidlo na základe vykázaných hodnôt porušilo 122 obcí. Dlhová služba všetkých VÚC bola aj za rok 2021 pod stanoveným limitom.

V grafe sú zobrazené obce nespĺňajúce aspoň jeden numerický limit § 17 zákona č. 583/2004<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Okrem toho MF SR oslovilo hlavných kontrolórov 40 obcí, ktoré za rok 2021 nepredložili potrebné výkazy.

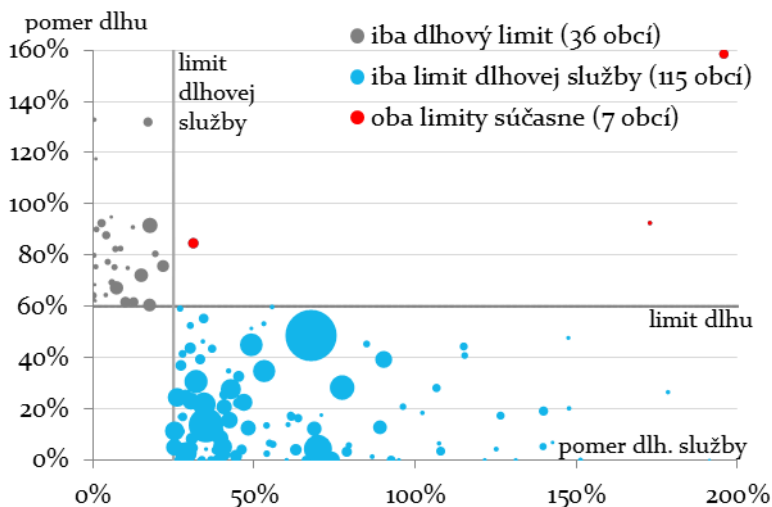
<sup>83</sup> Pokuta sa opakovane ukladá len v prípade zvýšenia zadlženia nad hranicou 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Neukladá sa, ak nepresiahne sumu 40 eur.

<sup>84</sup> Prvým limitom je dlhový strop na úrovni 60 %, druhým je 25 % limit dlhovej služby.





**Graf 7: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2021**



Pozn.: Poloha bubliny reprezentujúcej obec závisí od pomeru dlhu a pomeru dlhovej služby. Veľkosť bubliny je daná skutočnými bežnými príjmami za rok 2020. Graf z dôvodu prehľadnosti nezobrazuje celý rozsah oboch osí. Výšky dlhov obcí, ktoré vykázali nadmerný dlh, sú uvedené v prílohe 6.  
Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

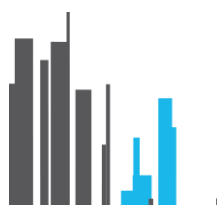
### 3.3 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov

Článok 7 ústavného zákona ukladá RRZ, aby na svojom **webovom sídle zverejnila metodológiu výpočtov a predpoklady, ktoré použije pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti**, merajúceho pokrok v dlhodobej udržateľnosti verejných financií. **RRZ túto svoju povinnosť splnila.** Pri výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti sa zohľadnili zákonom stanovené zdroje údajov<sup>85</sup>.

Ústavný zákon obsahuje aj **povinnosť zavedenia záväzných limitov na verejné výdavky, pričom postup ich určenia má stanoviť iný zákon.** Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) dňa 16. marca 2022 schválila novelu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou došlo ku kodifikácii limitov verejných výdavkov. S účinnosťou od 1. apríla 2022 je limit verejných výdavkov hlavným rozpočtovým nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom limity by sa prvýkrát mali uplatniť na roky 2023 až 2025. **Schválením prvých limitov verejných výdavkov v NR SR a ich implementáciou do rozpočtového procesu by tak došlo k odstráneniu stavu, ktorý porušoval ústavný zákon<sup>86</sup>.**

<sup>85</sup> Metodológia výpočtu a použité predpoklady sú zverejnené v diskusnej štúdii s názvom [Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?](#). Postup zostavenia základného scenára verejných financií je zverejnený v diskusnej štúdii s názvom [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti vrátane popisu zdrojových údajov je uvedený v [správach](#) o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktoré RRZ každoročne zverejňuje do konca apríla, resp. do 30 dní od schválenia programového vyhlásenia vlády.

<sup>86</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejstujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚZoSR, potom ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.“



**Výdavkové limity však zatiaľ nie sú implementované.** Podľa zákona mala RRZ prvé limity verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 vypočítať a predložiť NR SR v termíne do 14. júla 2022, čomu však mala predchádzať dohoda na metodike výpočtu, aktualizácie a vyhodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov medzi RRZ a MF SR. **K dohode na metodike zatiaľ nedošlo** <sup>87</sup>.

Výhrady MF SR sa týkali najmä oblastí, ktoré nemajú vplyv na výpočet prvotných limitov, ale sú skôr dôležité pre budúce obdobie. Z pohľadu RRZ je dôležitá najmä tá časť metodiky, kedy je vláda povinná napraviť prekročenie výdavkových limitov z predchádzajúceho roka (t-1). RRZ navrhuje, aby sa tak stalo v nasledujúci (teda aktuálny rok t)<sup>88</sup>, zatiaľ čo MF SR argumentuje, že nie všetky výdavky sú pod ich priamou kontrolou a potrebuje získať skúsenosti s výdavkovými limitmi a preto navrhuje až budúci rok (t+1), čiže dva roky od roku, kedy limit bol prekročený. To by však znamenalo zníženie funkčnosti výdavkových limitov najmä v druhej polovici volebného obdobia, ktoré však môže byť z dôvodu politického cyklu náchyľnejšie na prekračovanie limitov (úskalia výdavkových limitov z pohľadu RRZ sú uvedené v boxe 4).

#### Box 4: Limity verejných výdavkov

RRZ vo svojom stanovisku uvítala<sup>89</sup> schválenie viacročných záväzných výdavkových limitov prepojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. Limity výdavkov sú dôležitým operatívnym a zároveň proticyklickým nástrojom riadenia rozpočtu (na rozdiel od limitu na dlh verejnej správy). V čase silného ekonomického rastu vedú k rýchlejšiemu znižovaniu deficitu rozpočtu a naopak v čase ekonomického spomalenia alebo recesie vytvárajú priestor pre fiškálny stimul.

Ich existujúce nastavenie v legislatíve však má podľa RRZ niektoré **úskalia, ktoré môžu efektívne fungovanie výdavkových limitov brzdiť alebo ich úplne znefunkčniť a na ktoré RRZ včas upozorňovala počas odborných diskusií pred samotným schválením zákona:**

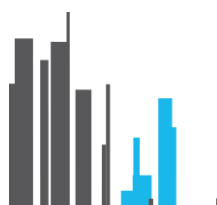
- **Únikové klauzuly<sup>90</sup> sú numericky definované bez akejkoľvek flexibility** – numericky definované kritériá sú síce jednoznačné, ale nemusia zachytiť vplyvy nepredvídaných okolností v budúcnosti. Vplyvy rôznych ekonomických šokov na verejné financie sa môžu líšiť, čo ovplyvní aj fungovanie výdavkových limitov (napríklad zvýšenie miery inflácie je spojené s nárastom daňových príjmov, ale aj zvýšeným tlakom na výdavkovej strane rozpočtu, čo sa do výdavkových limitov nemusí pri nastavených únikových klauzulách včas premietnuť).
- **Existuje možnosť zablokovať výdavkové limity v NR SR** - v prípade neschválenia prvých limitov v pléne NR SR sa v danom volebnom období výdavkové limity neimplementujú. Takisto existuje možnosť zablokovania ich aktualizácie (napr. sprísnenie limitu kvôli ich prekročeniu

<sup>87</sup> Príprava metodiky a diskusie na technickej úrovni s MF SR začali ešte pred schválením novely zákona. Väčšinu významných pripomienok nevyhnutných pre výpočet limitov na roky 2023 až 2025 sa podarilo rokovaniami vyriešiť, vďaka čomu RRZ dňa 31. mája 2022 [metodikou](#) na svojom zasadnutí schválila a MF SR udelilo predbežný súhlas s jej znením. Vzhľadom na celkovú komplexnosť a náročný proces implementácie si však MF SR vyžiadalo ešte dodatočný čas na jej posúdenie do 11. júla 2022. Dňa 8. júla 2022 MF SR zaslalo RRZ list, ktorým vyznieslo pripomienky k predbežnému zneniu metodiky a až do ich vyriešenia predbežný súhlas s metodikou stiahol. Na dané pripomienky RRZ odpovedala obratom listom, pričom dňa 14. júla 2022 sa uskutočnilo stretnutie, na ktorom bola deklarovaná obojstranná súčinnosť pri hľadaní dohody. K dnešnému dňu RRZ nemá zo strany MF SR reakciu na navrhované riešenia RRZ.

<sup>88</sup> Po skončení testovacej prevádzky, ktorá prebieha v aktuálnom volebnom období.

<sup>89</sup> [Stanovisko RRZ](#) z 16. marca 2022.

<sup>90</sup> Ide o klauzulu ekonomického poklesu s presne definovanými pásmami poklesu HDP (menej alebo viac ako 3 % pokles ekonomiky) a dĺžkou obdobia, kedy sa môžu limity dočasne prekročiť a klauzulu výrazných zmien v príjmoch (viac ako 3 % HDP) prognózovaných Výborom pre daňové prognózy, kedy sa limity nanovo prepočítajú zohľadňujúc zmenený vývoj vo verejných financiách.



v predchádzajúcom roku) počas volebného obdobia v prípade neschválenia aktualizácie limitov v príslušných výboroch NR SR.

- **Morálny hazard v predvolebnom a volebnom roku** – rozpočet verejnej správy je síce vláda povinná zostaviť aj na tieto roky v súlade s platným limitom verejných výdavkov, ale už nemôže byť plne sankcionovaná za prípadné nesplnenie limitu v danom období (vyhodnotenie plnenia limitu nastane až v ďalšom volebnom období).
- **MF SR je v konflikte záujmov pri schvaľovaní metodiky** – metodiku výpočtu limitov (a ich aktualizáciu a vyhodnotenie) pripravuje RRZ a podlieha dohode s MF SR. Z pohľadu MF SR tu teda existuje možnosť zablokovať aj úvodné spustenie funkčných limitov (čo sa aj čiastočne udialo<sup>91</sup>, keďže absenciou dohody medzi MF SR a RRZ na metodike bolo RRZ znemožnené doručiť NR SR výpočet prvých limitov verejných výdavkov v zákonom termíne), ale aj ďalšie aktualizácie metodiky vyplývajúce napríklad z praktických skúseností s implementáciou limitov v rozpočtovom procese.

RRZ vo svojom stanovisku zároveň poukázala na to, že **výdavkové limity v zákone o rozpočtových pravidlách nie sú v niektorých dôležitých oblastiach konzistentné s dlhovou brzdou:**

- **Únikové klauzuly sú rôzne prísne** (tabuľka 2) – podmienky na spustenie únikovej klauzuly ekonomického poklesu sú v prípade dlhovej brzdy oveľa prísnejšie ako pri výdavkových limitoch. Pandémia by napríklad nespĺňala únikovú klauzulu podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.
- **Sankcie a úľavy nie sú zladené** – výdavkové limity poskytujú úľavu z tempa konsolidácie pri dlhodobých reformách zlepšujúcich dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Táto úľava sa však z dôvodu nekonzistentnosti medzi uvedenými zákonmi<sup>92</sup> nemôže poskytnúť, ak sa uplatňujú prísnejšie sankcie dlhovej brzdy (požiadavka na nerastúce výdavky a vyrovnaný rozpočet).

**Tab 2: Nekonzistentnosť medzi výdavkovými limitmi a dlhovou brzdou**

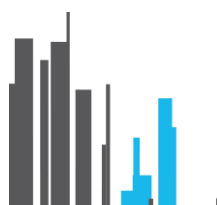
Výdavkové limity	Dlhová brzda	Nekonzistentnosť
<b>Únikové klauzuly</b>		
Prepočítanie a možné prekročenie limitov pri <b>očakávanom poklese ekonomiky</b>	Výnimka z prísnych sankcií až po potvrdení <b>medziročného zníženia tempa nominálneho rastu ekonomiky o 12 p.b.</b>	Rôzne prísne únikové klauzuly, pri dlhovej brzde sa spúšťajú až ex-post po potvrdení poklesu ekonomiky
<b>Úľava pri limitoch a sankcie dlhovej brzdy</b>		
Úľava z konsolidácie pri dlhovej reforme max. do 0,5% HDP za volebné obdobie, nakoľko limity sú previazané na dlhodobú udržateľnosť ako hlavný cieľ	Požiadavka na nerastúce výdavky, vyrovnaný rozpočet, žiadna priama previazanosť s dlhodobou udržateľnosťou	Nemožnosť zohľadnenia úľavy, ak sa uplatňujú uvedené sankcie dlhovej brzdy

Zdroj: RRZ

**V záujme sfunkčnenia výdavkových limitov považuje RRZ za kľúčové, aby bola včas dosiahnutá dohoda s MF SR na metodike.** Implementácia výdavkových limitov do rozpočtového procesu si podľa názoru RRZ vyžaduje, aby **pripravovaný návrh rozpočtu verejnej správy bol zostavený už v súlade so schválenými limitmi.** Nevyhnutným

<sup>91</sup> Napriek tomu, že nebol dodržaný zákonom stanovený termín, limity verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 môžu byť implementované po dosiahnutí dohody na metodike. RRZ má v takomto prípade bezodkladne po dosiahnutí dohody s MF SR vypočítať a predložiť NR SR limity na roky 2023 až 2025.

<sup>92</sup> Zabezpečenie vzájomnej konzistentnosti by si vyžadovalo úpravu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.



predpokladom je preto ich schválenie počas septembrovej schôdze NR SR<sup>93</sup>. V prípade dohody na metodike v neskoršom období by existovalo riziko potreby prepracovania vládou schváleného návrhu rozpočtu verejnej správy predloženého do NR SR.

**K posilneniu záväznosti výdavkových limitov by výrazne prispelo aj ich ústavné ukotvenie** tak, ako sa pôvodne predpokladalo v návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Návrh novely schválila Vláda SR dňa 30. septembra 2020 a prešla prvým čítaním v NR SR<sup>94</sup> dňa 5. novembra 2020. Prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní bolo opakovane presunutú a k hlasovaniu o ňom v NR SR do uzávierky správy nedošlo.

Hoci výdavkové limity boli schválené počtom hlasov prevyšujúcim ústavnú väčšinu (95 hlasov), prijali sa len vo forme bežného zákona. **Ústavné ukotvenie výdavkových limitov by výrazne znížilo riziko, že tento nástroj bude podliehať zmenám, ktoré oslabia alebo úplne zrušia jeho schopnosť zabezpečovať efektívne napĺňanie hlavného cieľa výdavkových limitov.** Navyše zavedenie výdavkových limitov si zároveň vyžaduje **úpravu existujúceho ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tak, aby sa zabezpečila konzistentnosť pravidiel (sankcie, úľavy a únikové klauzuly) výdavkových limitov a dlhovej brzdy (box 4).**

### 3.4 Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti

Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti RRZ sformulovala odporúčania<sup>95</sup>, ktoré by tieto pravidlá posilnili:

#### Potreba novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

- Sledovanie čistého namiesto hrubého dlhu a zmodernizovanie dlhovej brzdy na základe doterajších skúseností (prísnejšie opatrenia pri prekročených nižších sankčných pásiem, ochrana ekonomiky pred prudkou zmenou v rozpočtovej politike za predpokladu dostatočnej konsolidácie, väčší rozdiel medzi spodným a horným pásmom)
- Posilnenie záväznosti výdavkových limitov ústavným ukotvením pravidla a zabezpečenie konzistentnosti výdavkových limitov a dlhovej brzdy v oblasti sankcií, úľav a únikových klauzúl

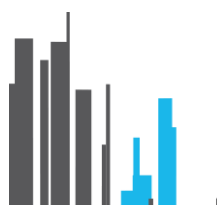
#### Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

- Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.

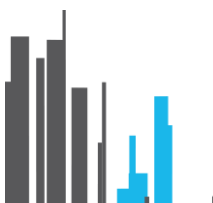
<sup>93</sup> V zmysle harmonogramu schôdzí NR SR je štandardný termín na doručenie návrhov, ktoré by mali byť zaradené na septembrovú schôdzu NR SR, do 26. augusta 2022.

<sup>94</sup> Podľa uvedeného návrhu by došlo k ústavnému ukotveniu výdavkových limitov. Zmeny v dlhovej brzde, aj napriek uvoľneniu hodnôt sankčných pásiem, by takisto prispeli k posilneniu fiškálneho rámca. Predpokladá sa tiež sprísnenie sankcií v prvých dvoch sankčných pásmach dlhovej brzdy a rozšírenie rozpätia sankčných pásiem, čím by sa vytvorili lepšie podmienky pre zvládanie krízových situácií vo verejných financiách. Prechod z hrubého na čistý dlh by umožnil efektívnejšie riadenie dlhu a zamedzil by potenciálne nebezpečnej motivácii držať hotovostnú rezervu štátu na umelo nízkych úrovniach. Zmeny ako celok by mali viesť k oveľa efektívnejšiemu dosiahnutiu hlavného cieľa, ktorým je postupne zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

<sup>95</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2021 je uvedené v prílohe č. 2.



- Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciú základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobností samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu.
- Každoročne zverejňovať podrobné údaje o overenej výške dlhu samospráv, uložených sankciách, prebiehajúcich konaniach a zdôvodniť prípady, ktoré nevedli k uloženiu sankcií napriek prvotnej identifikácii nesplnenia záväzných pravidiel. Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie.
- Vytvorenie pravidiel pre konkurz a reštrukturalizáciu samospráv. Bez týchto pravidiel môžu byť obce v platobnej neschopnosti desiatky rokov bez akejkoľvek realistickej perspektívy ukončenia tejto krízovej situácie a teda bez možnosti začať poskytovať plnohodnotné služby samosprávy svojim obyvateľom. Nastavenie pravidiel pre konkurz a reštrukturalizáciu tiež zrealizujú úrokové náklady na dlh, ktoré samosprávy platia, a môžu tak zvýšiť fiškálnu disciplínu obcí.



## 4 Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti

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

### 4.1 Výbory

Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov zabezpečujú Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výbor pre daňové prognózy (VpDP), ktoré boli zriadené ako poradné orgány ministra financií s cieľom zvýšenia transparentnosti rozpočtového procesu. Výbory fungujú nezávisle a podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú povinné vypracovať a zverejniť prognózy najneskôr do 15. februára a 30. júna príslušného rozpočtového roka. Výbory môžu zasadať aj viackrát ako stanovuje zákon. V roku 2021 vzhľadom na pokračujúcu neistotu ovplyvnenú pandemiou koronavírusu oba výbory zasadali štyrikrát a **termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tab 3: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2021

		1.	2.	3.	4.
		Povinný termín do 15.2.		Povinný termín do 30.6.	
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	3.2.2021	17.3.2021	16.6.2021	16.9.2021
	zverejnenie prognóz	<b>10.2.2021</b>	24.3.2021	<b>21.6.2021</b>	22.9.2021
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	11.2.2021	25.3.2021	24.6.2021	23.9.2021
	zverejnenie prognóz	<b>15.2.2021</b>	6.4.2021	<b>30.6.2021</b>	29.9.2021

*Zdroj: MF SR*

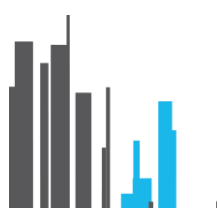
Podľa článku 9, odseku 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti **bola splnená povinnosť zverejniť najmenej dvakrát ročne prognózy vypracované výbormi v zákonom stanovených termínoch.**

Vláda si v rámci svojho programového vyhlásenia<sup>96</sup> zo dňa 17. apríla 2020 stanovila cieľ zvýšiť dôveryhodnosť rozpočtu a **rozšíriť kompetencie nezávislých výborov o prognózu ďalších položiek** (úrokové výdavky, vybrané nedaňové príjmy a niektoré zákonom stanovené výdavky), ktoré by sa v plnej miere preberali do rozpočtu verejnej správy<sup>97</sup>.

Výbor pre daňové prognózy upravil počas roka 2021 svoj štatút a do prognóz sa zahrnuli aj vybrané nedaňové príjmy a vybrané výdavky rozpočtu verejnej správy. V marci 2021 sa rozšírila prognóza výboru o nemocenské dávky, dávky v nezamestnanosti, daňové príjmy

<sup>96</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 až 2024, str. 57. Tento záväzok potvrdila aj v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 až 2024 z 28. apríla 2021, str. 57.

<sup>97</sup> Vláda si rovnako predsavzala zdôvodniť rozdiely medzi rozpočtom a dosiahnutou skutočnosťou a navrhnúť nápravu v budúcnosti.

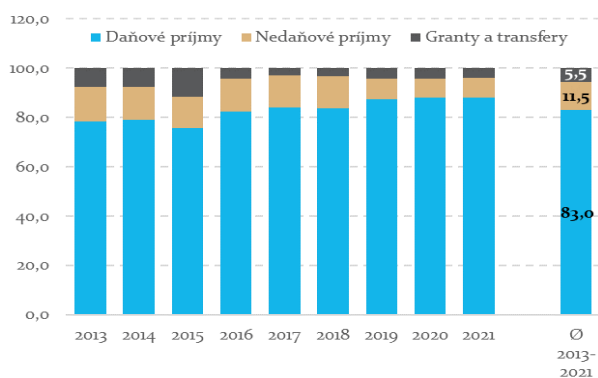




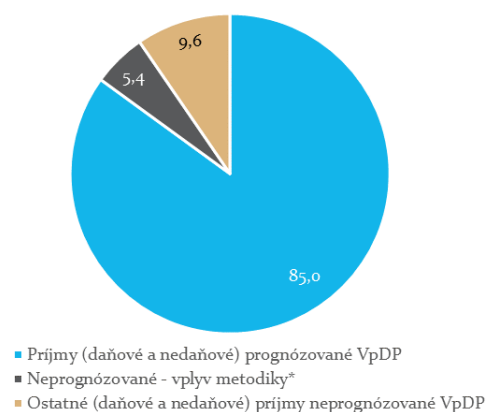
z predaja emisných kvót a nedaňové príjmy Národnej diaľničnej spoločnosti. Oficiálne prišlo k zmene štatútu Výboru pri príležitosti júňového zasadnutia<sup>98</sup>. Následne v septembri, v rámci 64. zasadnutia VpDP, sa okruh položiek výboru doplnil o dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia, na strane príjmov o príjem z dividend a odvod z hazardných hier. **Rozšírenie položiek**, ktoré sú predmetom posudzovania nezávislým výborom, **vníma RRZ pozitívne, nakoľko sa zvyšuje reálnosť dosiahnutia rozpočtovaných príjmov, resp. výdavkov.**

VpDP prognózuje približne 85 % celkových daňových a nedaňových príjmov<sup>99</sup> podľa metodiky ESA2010<sup>100</sup>, čo predstavuje viac ako štyri pätiny (82 %) celkových príjmov verejnej správy (grafy 8 a 9).

**Graf 8: Podiely zložiek príjmov verejnej správy (% , ESA2010)**



**Graf 9: Podiely zložiek prognózovaných výborom v roku 2021 (% , ESA2010)**



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

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

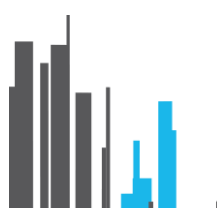
Z hľadiska transparentnosti RRZ v predchádzajúcich správach kritizovala navyšovanie daňových príjmov rozpočtu nad rámec prognózy VpDP. Údaje uvedené v knihe rozpočtu na roky 2022 až 2024 zaslanej do parlamentu **boli uvedené transparentne a zodpovedali daňovým príjmom skutočne zahrnutým v rozpočte.** V minulosti to nebývalo pravidlom, čím podľa RRZ dochádzalo k nepresnému informovaniu verejnosti a parlamentu o celkovej výške očakávaných daňových a odvodových príjmov. **V rámci nových položiek posudzovaných výborom nebol do rozpočtu verejnej správy zapracovaný iba odhad príjmov z dividend<sup>101</sup>.**

<sup>98</sup> Dátum účinnosti štatútu bol zo strany MF SR zmanipulovaný. Výbor zasadal 24.06.2021, hlasovanie o štatúte prebehlo 25.06.2021, no [štatút](#) je účinný od 23.06.2021. Pravdepodobne ide o úmyselnú manipuláciu, keďže aj v priebežných draftoch štatútu MF SR opakovane uvádzalo spätné dátumy a bolo na toto zo strany RRZ viacnásobne upozornené. Do znenia štatútu boli zapracované viaceré pripomienky RRZ, najmä ohľadom spôsobu vyhodnocovania výdavkov.

<sup>99</sup> Podiel prognózovaných výdavkov na bežných výdavkoch verejnej správy predstavuje 22,6 %.

<sup>100</sup> Daňové príjmy v metodike ESA2010 tvoria Dane z produkcie a dovozu (D.2), Bežné dane z dôchodkov, majetku (D.5), Príspevky na sociálne zabezpečenie (D.61) a Dane z kapitálu (D.91). Nedaňové príjmy v metodike ESA2010 zahŕňujú Tržby (P.11 + P.12 + P.131) a Dôchodky z majetku (D.4).

<sup>101</sup> O dodatočných úpravách príjmov v návrhu rozpočtu nad rámec prognózy Výboru pre daňové prognózy (VpDP) informoval predseda VpDP [listom](#) z 19. októbra 2021. Úprava v návrhu rozpočtu viedla k zníženiu príjmov z dividend a teda nezvyšovala riziká rozpočtu.





**Napriek tomu, že v priebehu roku 2021 nedošlo v rozpočte k navýšeniu daňových príjmov nad rámec prognózy VpDP, z hľadiska zachovania tohto prístupu v budúcnosti by bolo potrebné uzákoniť povinnosť používania prognózy VpDP v celom rozpočtovom procese.** Novela zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy účinná od 1. januára 2021 zo zákona vypustila možnosť použitia dodatočne potvrdených daňových príjmov (nad rámec príjmov zahrnutých v rozpočte) na dodatočné výdavky štátneho rozpočtu<sup>102</sup>. Takáto úprava prispela k zlepšeniu pravidiel v tejto oblasti. Možnosť navýšenia prognóz nad rámec údajov schválených nezávislým výborom však pretrvala, keďže na základe formulácie ústavného zákona sa prognózy výboru zohľadňujú v rozpočtovom procese, pričom existuje možnosť odchýlenia sa od nich prostredníctvom schválenia pozmeňujúcich návrhov poslancov.

## 4.2 Zverejňovanie údajov

Táto časť hodnotí, či materiály Rozpočet verejnej správy na roky 2022-2024 a Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2020, obsahovali všetky náležitosti vymedzené v ústavnom zákone.

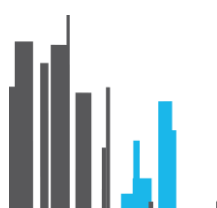
### 4.2.1 Rozpočet verejnej správy

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

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

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024 vláda schválila 14. októbra 2021, NR SR ho vzala na vedomie spolu so schválením zákona o štátnom rozpočte na rok 2022 na 51. schôdzi dňa 14. decembra 2021.

<sup>102</sup> Zákon č. 523/2004 Z.z. obsahoval do 31. decembra 2020 v §8, ods. 2 túto vetu: „Ak návrh rozpočtu verejnej správy obsahuje daňové a odvodové príjmy štátneho rozpočtu, ktoré neboli obsiahnuté v prognóze Výboru pre daňové prognózy zohľadnenej v návrhu rozpočtu verejnej správy, výdavky štátneho rozpočtu zodpovedajúce týmto príjmom možno použiť, ak je celková suma týchto príjmov obsiahnutá v prognóze vypracovanej Výborom pre daňové prognózy v príslušnom rozpočtovom roku.“



## Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

V Rozpočte verejnej správy na roky 2022 až 2024 sú uvedené všetky **zákonom definované údaje s výnimkou informácií o väčšine podnikov s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR** (zdravotnícke zariadenia a Všeobecná zdravotná poisťovňa). Popis obsahu rozpočtu je uvedený v boxe 5. Po obsahovej stránke neboli niektoré údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažilo jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík<sup>103</sup>.

### Box 5: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy

#### **Rozpočet verejnej správy na roky 2022-2024**

Rozpočet verejnej správy na roky 2022-2024 (RVS 2022-2024) obsahuje hlavnú knihu a 8 príloh. Tabuľky rozpočtu obsahujú údaje za roky 2019 až 2024 v zmysle požiadaviek ústavného zákona.

Súčasťou hlavnej knihy rozpočtu je **konsolidovaná bilancia verejnej správy a aktuálny odhad deficitu za rok 2021**. Najvýznamnejšie pozitívne a negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2021, prezentuje tabuľka v členení podľa klasifikácie ESA2010 a bližšie rozvíja text. Nad rámec základného členenia tabuľka uvádza kvantifikáciu vplyvu COVIDu-19, nerozpočtované tituly, nekryté tituly a prostriedky EÚ a spolufinancovanie. Dodatočnou informáciou sú aj úpravy Štatistického úradu SR v zmysle metodiky ESA2010.

Predložená aktualizácia **stratégie riadenia štátneho dlhu na rok 2021** (príloha č. 6) vychádza zo Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018<sup>104</sup>. Podľa stratégie na rok 2021 v uplynulom období pretrvávalo prostredie extrémne nízkych trhových úrokových sadieb, ktoré umožňovalo emitovať dlhopisy s krátkodobou splatnosťou so zápornými úrokovými sadzbami. Riadenie štátneho dlhu je ovplyvnené predovšetkým politikou a pôsobením ECB/NBS a nakupovaním existujúcich štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu. Pandémia koronavírusu mala za následok nárast neistoty na finančných trhoch a rovnako aj dočasný nárast výnosov vládnych dlhopisov. Nálada investorov v najbližšom období bude z časti závisieť od dopadov pandémie na ekonomiku<sup>105</sup>. S ohľadom na v tom čase aktuálny makroekonomický vývoj a situáciu na finančných trhoch **nedošlo k modifikovaniu kvantitatívnych cieľov riadenia rizika** a ani ostatných cieľov stanovených v pôvodnej Stratégii riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018.

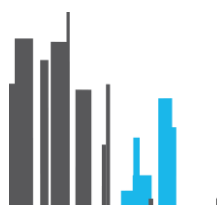
Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politik vlády. Povinnosť reportovania daňových výdavkov a ich vplyvu na daňové príjmy vyplýva aj zo smernice Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín. Vyčíslenie daňových výdavkov v rámci RVS 2022-2024 (v časti 3.4 hlavnej knihy) zodpovedá manuálu MF SR.

**Implicitné záväzky** predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Okruh implicitných záväzkov aktuálne zahŕňa náklady spojené so starnutím populácie (výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo), náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení, ako aj PPP projekty (obchvat D4/R7; rýchlostná cesta R1 a väzenské zariadenie v Rimavskej Sobote). MF SR zaradilo medzi implicitné záväzky aj odhady zvýšených platieb do

<sup>103</sup> RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

<sup>104</sup> Stratégia riadenia štátneho dlhu sa aktualizuje každé štyri roky. Zámerom MF SR bolo aktualizovať stratégiu po parlamentných voľbách, ktoré sa konali v februári 2020. K aktualizácii však zatiaľ nedošlo.

<sup>105</sup> SR je už od roku 2005 hodnotená ratingom A (alebo vyšším) od najvýznamnejších ratingových agentúr. K zníženiu ratingu v nadväznosti na ekonomickú situáciu, v akej sa Slovensko ocitlo v súvislosti s pandemiou koronavírusu, pristúpila v roku 2020 len agentúra Fitch, a to úpravou ratingu z A+ na A s negatívnym výhľadom. Ratingová agentúra Standard&Poor's naopak v januári 2021 upravila hodnotenie a zmenila výhľad ratingu z negatívneho na stabilný pri úrovni A+.



rozpočtu EÚ súvisiace so splácaním výdavkov z Plánu obnovy pre Európu v rámci nástroja „Next Generation EU“. Podľa aktuálneho prepočtu MF SR uverejneného v rámci prílohy č. 5 dosahujú celkové implicitné záväzky 365,1 % HDP, čo predstavuje oproti minuloročným prepočtom nárast o 148,6 % HDP<sup>106</sup>.

**Podmienené záväzky** verejnej správy (príloha č. 4) sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej závierky. Ich potenciálne vplyvy na verejné financie sú často ťažko kvantifikovateľné, a preto sú zväčša popisované len v kvalitatívnej rovine. MF SR ich ku koncu roka 2020 vyčíslilo na 19,7 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 1,2 mld. eur. Podstatná časť nárastu bola spôsobená najmä zvýšením hodnoty potenciálnej účasti na Európskom stabilizačnom mechanizme (ESM) o 1,0 mld. eur a zahrnutím údajov od ďalších obchodných spoločností ústrednej správy (191 mil. eur), ktoré boli na druhej strane kompenzované miernym poklesom hodnoty súdnych sporov v rozpočtových organizáciách (153 mil. eur) a medzinárodných investičných arbitrážach (111 mil. eur).

Osobitá časť RVS na roky 2022-2024 (časť 2.7) je venovaná **jednorazovým a dočasným vplyvom**. Ministerstvo financií v rokoch 2020 až 2022 identifikovalo prevažne jednorazové opatrenia súvisiace s pandémiou ochorenia COVID-19. V ďalších rokoch RVS neuvažoval s jednorazovými opatreniami (spĺňajúcimi definíciu európskych fiškálnych pravidiel).

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

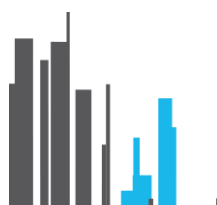
Rozpočet v rámci prílohy č. 7 prezentuje ako samostatnú časť bilanciu **štátnych finančných aktív**. Finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív, nie sú súčasťou príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.

**Hospodáreniu s rozpočtovými rezervami** je venovaná samostatná príloha (Príloha č. 8). V súlade s ustanovením § 10 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vláda SR informuje NR SR v rámci návrhu RVS o uvoľnených alebo o použití prostriedkov v členení na správcov kapitol alebo podľa prijímateľov prostriedkov z rozpočtových rezerv, podľa účelu a výšky ich čerpania.

#### **Návrh rozpočtového plánu na rok 2022**

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022**, ktorý poskytuje doplňujúce informácie k predkladanému rozpočtu. Materiál predstavuje analytický pohľad na hospodárenie verejnej správy. Definujú sa v ňom ciele vlády na nadchádzajúce obdobie, k dispozícii je podrobnejšia kvantifikácia opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov, vyčíslenie analytických fiškálnych ukazovateľov ako štrukturálne saldo rozpočtu, výdavkové pravidlo a scenár nezmenených politík.

<sup>106</sup> Medziročné zvýšenie spôsobilosti najmä zmena projekcie úrokových sadzieb pracovnej skupiny pre starnutie populácie (AWG 2021), ktorá mala sčasti vplyv aj na záväzky z PPP projektov, NJF a Plánu obnovy a odolnosti. V menšej miere bola ovplyvnená aktualizáciou strednodobej prognózy makroekonomických a rozpočtových údajov a posunom sledovaného horizontu. Naopak, pozitívny vplyv mala zmena kvantifikácie výdavkov legislatívnych opatrení a úprava oficiálnej projekcie výdavkov AWG 2021 oproti predbežne očakávanej projekcii.



## Hodnotenie rozpočtu z pohľadu zámerov ústavného zákona

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

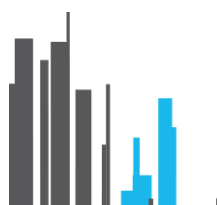
Za najvýznamnejšie pozitíva považuje:

- **Rada pozitívne vníma pokračovanie snahy zefektívňovať verejné investície cez princíp nulového štartovacieho rozpočtu (zero-based budgeting).** Ten má za cieľ financovať iba pripravené a dostatočne návratné projekty. Rezorty postupne pripravujú a zverejňujú metodiky a dlhodobé investičné rezortné plány, ktoré majú slúžiť ako kľúčové vstupy pre zostavovanie rozpočtu verejnej správy s cieľom zrýchliť a sprehľadniť investičný proces.
- Z pohľadu tvorby rozpočtu je **pozitívom rozšírenie skupiny položiek rozpočtu, ktoré sú odborne posudzované Výborom pre daňové prognózy** (napr. príjem z predaja emisných kvót, odvod z hazardných hier alebo príjem z dividend). Prognóza výboru bola, s výnimkou odhadu príjmov z dividend, použitá v rozpočte VS. Na rozdiel od minulosti, kedy sa prognózy príjmov v rozpočte upravovali nahor, úprava v aktuálnom rozpočte viedla k zníženiu príjmov z dividend. Hlavným dôvodom bolo podľa MF SR zohľadnenie novších informácií, ktoré neboli v čase zasadnutia výboru k dispozícii<sup>107</sup>.
- Z hľadiska obsahu rozpočtu možno **pozitívne vnímať uvedenie zoznamov nových výdavkových politík na najbližší rok v každej oblasti rozpočtu.** Pre lepšie porozumenie vplyvov týchto politík na celkové hospodárenie rozpočtu by bolo vhodné rozlíšiť, či ide o vplyvy novoprijatých opatrení, zabezpečenie celoročného krytia vplyvov opatrení schválených v minulosti (napríklad tehotenská dávka), vplyvy automatického vývoja výdavkov (valorizácia dávok, plátov v zmysle legislatívy) a doplniť, prípadne zjednotiť bázu, voči ktorej sa vplyvy uvádzajú.
- **Súčasťou rozpočtu sa stal aj odpočet použitia všetkých rozpočtovaných rezerv v priebehu daného roka, čo zvyšuje informovanosť Národnej rady SR a verejnosti v tejto oblasti.** Odpočet obsahuje informácie o čerpaní daných rezerv k 31. augustu 2021. Prehľad o čerpaní rezerv za celý rok 2021 bol v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách<sup>108</sup> zverejnený v rámci štátneho záverečného účtu<sup>109</sup> (časť 3.2.5) v prvej polovici roka 2022.

<sup>107</sup> O dodatočných úpravách príjmov v návrhu rozpočtu nad rámec prognózy Výboru pre daňové prognózy (VpDP) informoval predseda VpDP [listom](#) z 19. októbra 2021.

<sup>108</sup> Ide o §10, ods.4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

<sup>109</sup> [Štátny záverečný účet za rok 2021](#)



Za **najvýznamnejšie nedostatky** rozpočtu RRZ považuje:

- **Rozpočet je zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom iba v roku 2022, nie v ďalších rokoch, nakoľko chýbajú konkrétne konsolidačné opatrenia.** Kľúčové ukazovatele rozpočtu (štrukturálne saldo, prognóza hrubého a čistého dlhu) sú prezentované za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov a vytvárajú priaznivejší obraz o verejných financiách v porovnaní s jeho aktuálnym stavom.
- **Pred schválením návrhu rozpočtu v parlamente boli prijaté legislatívne zmeny, ktorých dopady rozpočet neobsahuje.** Vláda dňa 3. novembra 2021 schválila **novelu zákona o sociálnom poistení**<sup>110</sup>, v ktorej sa navrhlo zrušenie ročného zúčtovania v sociálnom poistení v súvislosti s pripravovanou daňovo-odvodovou reformou. Vplyv tejto legislatívnej zmeny neposudzoval pred schválením rozpočtu v parlamente Výbor pre daňové prognózy<sup>111</sup>. Na 51. schôdzi NR SR v novembri 2021 bola schválená **legislatívna zmena**<sup>112</sup> **vo financovaní cirkevných a súkromných školských zariadení**<sup>113</sup> s účinnosťou od 1. januára 2022, ktorá rovnako nebola zapracovaná v rozpočte VS. **Nižšia transparentnosť v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu.**
- **Zostavovanie výdavkovej strany rozpočtu by malo vo väčšej miere vychádzať zo scenára nezmenených politik na najbližšie tri roky.** V súčasnosti bol takto prezentovaný rozpočet len v oblasti výdavkov zdravotných poisťovní, čo umožnilo transparentne posúdiť predpoklady zostavenia rozpočtu zdravotníctva, vrátane vplyvov zapracovaných opatrení. Rovnaký postup by sa mal začať uplatňovať aj v ďalších oblastiach<sup>114</sup>.
- **K zlepšeniu informovanosti by mohlo dôjsť u štátnych podnikov.** Podobne, ako v predchádzajúcich návrhoch rozpočtu, absentujú výsledky hospodárenia za jednotlivé zdravotnícke zariadenia a za zdravotnú poisťovňu s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom<sup>115</sup>. Nedostatok

<sup>110</sup> [Ide o novelu zákona č. 461/2003 Z.z.](#) Celkový odhadovaný vplyv novely na saldo VS bol negatívny vo výške 13 mil. eur v roku 2022, 63 mil. eur v roku 2023 a 54 mil. eur v roku 2024.

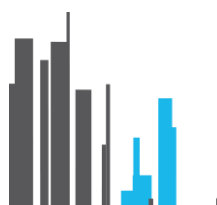
<sup>111</sup> Predmetom posudzovania zo strany Výboru môžu byť také legislatívne zmeny, ktoré schválila vláda. Výbor túto legislatívnu zmenu posudzoval až v rámci svojho nasledujúceho zasadnutia vo februári 2022.

<sup>112</sup> Ide o [novelu zákona č. 596/2003 Z.z.](#) Táto zmena neobsahovala vyčíslenie vplyvov na verejné financie, ani konkrétny návrh na úhradu zvýšených výdavkov. Negatívny vplyv na deficit VS RRZ vyčíslila na 13 mil. eur v roku 2022, 14 mil. eur v roku 2023 a 15 mil. eur v roku 2024.

<sup>113</sup> Ide o úpravu, ktorá povedie k navýšeniu transferov pre tieto subjekty, pričom dodatočné prostriedky budú musieť obce a VÚC zabezpečiť v rámci svojich rozpočtov. Toto predpokladané navýšenie výdavkov však nebolo zohľadnené v rozpočte zvýšením rozpočtovaných výdavkov samospráv.

<sup>114</sup> Po schválení novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy s účinnosťou od 1. apríla 2022, ktorou sa zavádzajú limity verejných výdavkov, by sa rozpočet verejnej správy mal zostavovať a realizovať v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politik (§4, ods. 2, druhá veta).

<sup>115</sup> Nielen spadajúcich pod MZ SR.





informácií sťažuje vyhodnotenie rizika plynúceho z **hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu, resp. MH Manažment<sup>116</sup>, a.s.**

- **Vplyvom metodických zmien**, ktoré sa uskutočnili v nadväznosti na závery misie Eurostatu z júna 2021, **došlo k zníženiu porovnateľnosti rozpočtovaných údajov so skutočnosťou**. Z pohľadu korektného vyčíslenia salda verejnej správy v rozpočte chýbalo časové rozlíšenie niektorých pandemických opatrení (v roku 2020 išlo o negatívny vplyv na saldo vo výške 0,2 % HDP). Veľkosť príjmov a výdavkov bola v rozpočte skreslená tým, že nedošlo ku konsolidovaniu výdavkov zdravotných poisťovní poskytnutých zdravotníckym zariadeniam v sektore verejnej správy (v roku 2020 išlo o vplyv na príjmy a výdavky vo výške 2,0 % HDP)<sup>117</sup>. Porovnateľnosť znižuje aj to, že **úrokové príjmy a náklady spojené s emisiou štátneho dlhu naďalej nie sú opakovane rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010**.
- **Rada 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 štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010 a najlepšou medzinárodnou praxou<sup>118</sup>.

#### 4.2.2 Súhrnná výročná správa

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

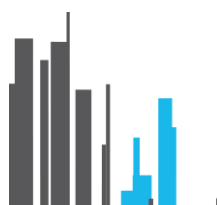
- bilanciu rozpočtu verejnej správy,
- jednorazové vplyvy,
- vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu,
- výšku čistého bohatstva Slovenskej republiky,
- hospodárenie podnikov štátnej správy.

Návrh súhrnnej výročnej správy SR za rok 2020 schválila vláda dňa 3. novembra 2021 a NR SR ho vzala na vedomie dňa 7. decembra 2021.

<sup>116</sup> Podľa právnej analýzy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú si RRZ nechala vypracovať, pod definíciu podniku štátnej správy (čl. 2, písm. f) zákona č. 493/2011 Z.z.) nespadajú podniky s majetkovou účasťou MH Manažment, a.s. napriek tomu, že Ministerstvo hospodárstva je 100 % akcionárom spoločnosti MH Manažment, a.s. Údaje o ich skutočnom a očakávanom hospodárení teda nemusia byť súčasťou rozpočtu verejnej správy.

<sup>117</sup> Podľa vyjadrenia MF SR by konsolidácia výdavkov zdravotných poisťovní poskytnutých zdravotníckym zariadeniam v sektore verejnej správy mala byť spolu so zahrnutím vplyvu nových subjektov verejnej správy (Slovenský vodohospodársky podnik, Valaliky Industrial Park) a rozpočtovaním príjmov a výdavkov súvisiacich s podnikateľskou činnosťou verejných vysokých škôl súčasťou pripravovaného Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025, čo by výrazne zvýšilo porovnateľnosť údajov vykazovaných ŠÚ SR s rozpočtom.

<sup>118</sup> Zostavovanie rozpočtov viacerých členských krajín OECD (napríklad Austrália, Nový Zéland, Rakúsko, Dánsko, Veľká Británia, Švajčiarsko) vychádza z aktuálnych princípov (podľa [Accrual practices and reform experiences in OECD countries](#), Results of the 2016 OECD Accruals Survey, OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 1).





## Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

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

### Box 6: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2020

Správa obsahuje **konsolidovanú bilanciu príjmov a výdavkov za celú verejnú správu** na horizonte troch rokov (2018-2020) a bilancie jednotlivých subjektov verejnej správy v metodike ESA 2010. Tabuľka s detailnejšou štruktúrou príjmov a výdavkov verejnej správy je doplnená o textovú informáciu o vývoji daných položiek v posledných troch rokoch, ako aj ich medziročný nárast v poslednom roku. Súčasťou správy je prehľadná, sumarizujúca tabuľka hospodárenia jednotlivých subjektov VS v metodike ESA<sub>2010</sub> v členení za dosiahnutú skutočnosť za posledné tri roky, rozpočet v poslednom roku, ktorá sčasti podáva informáciu o dianí v rámci zložiek verejnej správy.

Správa sa zameriava na **popis medziročného vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy v metodike ESA<sub>2010</sub>**<sup>119</sup> a informuje o hlavných príčinách vývoja v predmetných položkách.

Súčasťou správy je aj odhad **štrukturálneho salda verejnej správy** za rok 2020. Podľa prepočtov MF SR dosiahol štrukturálny deficit 2,4 % HDP, pričom **cyklická zložka** zodpovedá metodike Európskej komisie a makroekonomickej prognóze MF SR schválenej Výborom pre makroekonomicke prognózy. Identifikované **jednorazové opatrenia** dosiahli v roku 2020 1,7 % HDP a s výnimkou platby DPH koncesionára za stavbu D4/R7 boli vyvolané pandémiou COVID-19. **Čistý dlh SR** dosiahol k 31.12.2020 49,6 % HDP a oproti roku 2019 vzrástol o 6,3 p.b.

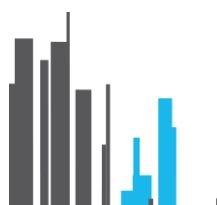
Materiál **obsahuje vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu za rok 2020** v skrátenej podobe<sup>120</sup>, pričom viac sa zameriava na kvantitatívne ukazovatele riadenia dlhu. Cieľom riadenia dlhu je dosiahnutie tesného priblíženia sa k stanoveným hodnotám, resp. udržanie parametrov dlhu čo najbližšie k stanoveným hodnotám.

**Čisté bohatstvo verejného sektora** dosiahlo k 31.12.2020 zápornú hodnotu 379 606 847 tis. eur (- 412,3 % HDP). Oproti predchádzajúcemu roku sa zvýšil negatívny podiel na HDP o 286,7 p.b. Zníženie čistého bohatstva bolo spôsobené najmä medziročnou zmenou v implicitných záväzkoch o - 277,9 p. b., ktoré predstavujú najväčšiu časť záporného čistého bohatstva. K medziročnému zhoršeniu implicitných záväzkov v roku 2020 prispeli takmer v plnej miere zmeny ovplyvňujúce záväzky zo starnutia populácie, ktoré narástli o 278,3 % HDP<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> SVS sa zostavuje v období druhého kola notifikácie výsledkov hospodárenia VS za predchádzajúci rok, kedy dochádza k dodatočnému spresňovaniu údajov na základe auditovaných účtovných závierok veľkej časti subjektov verejnej správy (najmä pohľadávok a záväzkov), ako aj na základe pravidelných či benčmarkových revízií v súlade s ESA<sub>2010</sub>, prípadne nových skutočností. Z tohto dôvodu sa SVS orientuje primárne na medziročný vývoj skutočností, pričom odpočet hospodárenia oproti plánovanému rozpočtu je ponechaný na Štátny záverečný účet SR (zostavovaný v prvej polovici roka).

<sup>120</sup> Kompletná, detailná Aktualizácia Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018 nadväzuje na pôvodne stanovenú stratégiu riadenia štátneho dlhu. Je súčasťou rozpočtu verejnej správy, vyhodnocuje plnenie cieľov, špecifikuje ciele číselných indikátorov rizika (refinančné riziko, riziko z precenenia a cudzo-menové riziko) a zostavuje sa na štvorročné obdobie.

<sup>121</sup> S cieľom poskytovať reálny odhad implicitných záväzkov nie v nekonečnom horizonte, ale v horizonte do roku 2064 došlo k metodologickej zmene zo strany MF SR a s tým súvisiacej revízii odhadu implicitných záväzkov (tá sa týkala úrokových mier zo strany pracovnej skupiny pre starnutie obyvateľstva). Zníženie dlhodobej úrokovej miery z 5 % na 4 % zvýšilo súčasnú hodnotu implicitných záväzkov.



V súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti je dôraz kladený aj na popis **hospodárenia podnikov štátnej správy**. Hlavný text správy prezentuje hospodárenie vybraných štátnych podnikov, ktoré predstavujú podstatnú časť celkového vlastného imania všetkých podnikov štátnej správy prepočítaným na vlastnícke podiely štátu a hospodárenie Národnej banky Slovenska. Súčasťou je aj analýza zameraná na päť hlavných položiek, ktoré spôsobujú prírastok alebo úbytok vlastného imania, a to na výsledok hospodárenia bežného účtovného obdobia, dividendy, priame vklady spoločníkov do vlastného imania, zmeny majetku a záväzkov z precenenia a ostatné zmeny. Príloha č. 1, resp. Príloha č. 2 obsahuje základné informácie o výsledku hospodárenia, resp. o vlastnom imaní všetkých podnikov štátnej správy a MH Manažmentu za roky 2018 až 2020, rovnako sa uvádza vlastnícky podiel štátu, ako aj medziročná zmena vyššie spomínaných ukazovateľov v poslednom roku.

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

## Hodnotenie súhrnnej výročnej správy z pohľadu zámerov ústavného zákona

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

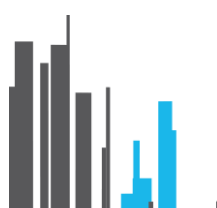
- Strednodobou ambíciou správy by malo byť **zostavenie súvahy verejného sektora**, čo si vyžiada rozšírenie pokrytia súhrnného celku verejnej správy na celý verejný sektor a zabezpečenie účtovnej konsolidácie. Malo by dôjsť aj k rozšíreniu údajovej základne ako i zlepšeniu postupov kvantifikácie niektorých položiek. **Pokračovanie v zahrnutí zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva** by mohlo prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti čistého bohatstva<sup>122</sup>.
- Z hľadiska interpretácie údajov je kľúčové zabezpečenie **prepojenia zmeny čistého bohatstva s hospodárením vlády v metodike ESA2010**, čo umožní posúdenie opatrení fiškálnej politiky vlády v kontexte zmien čistého bohatstva<sup>123</sup>. Súčasnú nastavenie zberu údajov zatiaľ takéto prepojenie neumožňuje.

**Z hľadiska možných budúcich zmien RRZ pozitívne vníma skutočnosť, že dôraz na čisté bohatstvo sa stal súčasťou programového vyhlásenia vlády**<sup>124</sup>. Zámerom MF SR v tejto oblasti je najmä skvalitňovanie údajovej základne pre výpočet čistého bohatstva, zlepšenie spravovania štátnych aktív a pasív, zefektívnenie manažmentu štátnych podnikov a posilnenie monitoringu výkonu akcionárskych práv na MF SR. Nevyhnutnou súčasťou ďalšieho rozvoja metodiky čistého bohatstva je podľa MF SR aj analýza dostupných personálnych kapacít ministerstva a identifikácia zdrojov údajov.

<sup>122</sup> MF SR sa v roku 2020 zapojilo do pracovnej skupiny pre hodnotenie ekosystémov a ekosystémových služieb na Slovensku, ktorej cieľom je zmapovať ekosystémy a priradiť im peňažnú hodnotu. Výstupy tejto pracovnej skupiny by mohli byť použiteľné pre ocenenie ďalších zložiek čistého bohatstva, ako napríklad nerastné suroviny, prírodné rezervácie.

<sup>123</sup> Poznanie vzájomných prepojení týchto ukazovateľov je dôležité z toho dôvodu, že niektoré transakcie sa z metodických dôvodov nemusia prejavovať v salde a dlhu verejnej správy, ale ovplyvňujú výšku čistého bohatstva.

<sup>124</sup> [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 až 2024](#), zo 17.4.2020, str. 57 a [Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 až 2024](#), z 28.4.2021, str. 58.



### 4.3 Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti

Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej transparentnosti RRZ sformulovala odporúčania<sup>125</sup>, ktoré by prispeli k zvýšeniu transparentnosti verejných financií:

#### Výbor pre daňové prognózy

- Pokračovať v rozširovaní položiek, ktoré sú predmetom posudzovania vo Výbore pre daňové prognózy tak, aby výbor schvaľoval prognózu všetkých daňových príjmov a odvodov v zmysle metodiky ESA<sub>2010</sub>, vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré sú ovplyvnené makroekonomickým vývojom.
- Uzákoniť v rámci príslušných ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti alebo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy používanie prognózy daňových a odvodových príjmov schválenej Výborom pre daňové prognózy v celom rozpočtovom procese, t.j. od prípravy programu stability až po schválenie rozpočtu v NR SR, keďže odborné otázky, medzi ktoré patrí aj prognózovanie príjmov, by mali byť oddelené od politických rozhodnutí vlády a národnej rady.

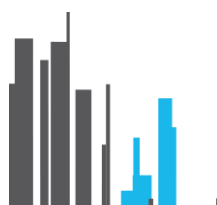
#### Rozpočet verejnej správy

- Zvýšiť záväznosť trojročného rozpočtu a schvaľovať v parlamente celý trojročný rozpočet verejnej správy a pozmeňujúce návrhy k nemu v súlade s metodikou ESA<sub>2010</sub> a najlepšou medzinárodnou praxou. Súčasný spôsob schvaľovania (schvaľuje sa hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok) je daný historicky a nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov a všetkých zmien vo verejných financiách.
- Rozpočtované sumy by mali v každej oblasti zohľadňovať odhad vo východiskovom roku, vývoj v NPC scenári a prijaté opatrenia (zatiaľ sa to tak prezentuje len v daniach a vo výdavkoch na zdravotníctvo).
- Zverejňovať ukazovatele hospodárenia všetkých štátnych podnikov a podnikov MH Manažment. Hospodárenie podnikov doplniť o komentár aj v kontexte vyplácania dividend, vplyvu na výnos dane z príjmov právnických osôb a prípadných ďalších vzťahov s rozpočtom verejnej správy. Pokúsiť sa aspoň v kvalitatívnej rovine vyhodnotiť riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov MH Manažment.
- Rozpočtovať všetky položky rozpočtu v súlade s metodikou ESA<sub>2010</sub> (úrokové náklady štátneho dlhu) a pokračovať vo zvyšovaní porovnateľnosti rozpočtovaných a skutočných údajov. Priestor pre zlepšenie existuje v podobe rozpočtovania predpokladaného vplyvu EFSF, rozpočtovania príjmov a výdavkov niektorých organizácií ústrednej správy. Rozpočtovanie týchto položiek bude dôležité aj z hľadiska zavedenia výdavkových limitov.

#### Súhrnná výročná správa

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

<sup>125</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2021 je uvedené v prílohe č. 2.



## Referencie

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

[https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2021/11/Pravna\\_analyza\\_Ustavny\\_zakon\\_o\\_rozpoctovej\\_zodpovednosti.pdf](https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2021/11/Pravna_analyza_Ustavny_zakon_o_rozpoctovej_zodpovednosti.pdf)

Ministerstvo financií SR (2021): Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie, materiál je zverejnený spolu s touto správou

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

Ministerstvo financií SR (2021): Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2020,

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

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

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

Ministerstvo financií SR (2021): Rozpočet verejnej správy na roky 2022 až 2024,

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

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

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

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

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

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

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

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

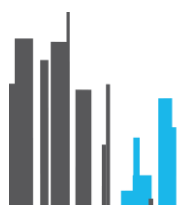
<https://finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/diskusne-studie/3-skrutkovac-hodnotu-za-peniaze-oktober-2018.html>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2021): Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2020,

<https://www.rrz.sk/slovensko-ma-najhorsiu-dlhodobu-udrzatelnost-verejnych-financii-spomedzi-vsetkych-krajinn-v-eu/>

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

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



Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2021): Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024,

<https://www.rrz.sk/hodnotenie-navrhu-rozpocetu-verejnej-spravy-2022-2024/>

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

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

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2022): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií,

<https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2021-april-2022/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2021): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií,

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

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

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2021): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020,

<https://www.rrz.sk/pravidlo-o-vyrovnanom-rozpocete-a-pripravovane-limity-verejnych-vydavkov-potrebuju-nezavisleho-arbitra/>

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

<https://www.rrz.sk/stanovisko/stanovisko-rady-pre-rozpocetovu-zodpovednost-v-suvislosti-s-navrhom-na-skratene-legislativne-konanie-cpt-1027-a-legislativnymi-zmenami-cpt-1028-prijatymi-narodnou-radou-slovenskej-republiky/>

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

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

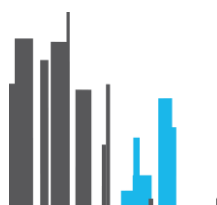
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2015): Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií, *Diskusná štúdia 2/2015*,

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

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

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

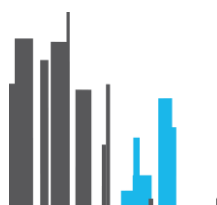
Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy



## Príloha 1 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti

**Tab 4: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti**

Článok	Odsek	Znenie ústavného zákona	Plnenie	Poznámky
12*	(4)	<p>ak výška dlhu dosiahne 50 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 52 % podielu na HDP (<i>ide o údaje za rok 2020, za rok 2021 sú hranice vo výške 49 resp. 51 % HDP</i>)</p> <p>a) vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a</p> <p>b) znížia sa platy členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie; zníženie platov sa vykoná na obdobie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu až do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom bola zverejnená výška dlhu nižšia ako 50 % podielu na HDP (<i>ide o údaj a rok 2020, za rok 2021 je hranica vo výške 49 % HDP</i>)</p>	<p>splnené za rok 2020, zatiaľ nespĺnené za rok 2021</p> <p>splnené do konca roku 2021, od začiatku roku 2022 sa neplní</p>	<p>Na základe doterajšej praxe sa predpokladá predloženie v horizonte nasledujúcich 3-4 mesiacov.</p> <p>Podľa vyjadrenia Úradu vlády SR sa hľadá procesne správny spôsob riešenia vzniknutej situácie tak, aby bola uvedená sankcia splnená.</p>
6	(1)	Štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku. Postup pri riešení platobnej neschopnosti obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon.	splnené	
	(2)	ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky.	splnené	V júni 2022 NR SR schválila tzv. rodinný balíček opatrení, ktorý povedie k výpadku príjmov so zásadným vplyvom na ich hospodárenie.
	(3)	ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Celkovú sumu dlhu obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon.	prebieha overovanie	V súčasnosti prebieha overovanie výšky dlhu za rok 2021 u 41 obcí. Oslovených bolo aj 40 obcí, ktoré nepredložili potrebné výkazy. Po preverení výšky dlhu začne MF SR správne konanie o uložení pokuty.
	(4)	Povinnosť uplatňovať ustanovenie odseku 3 sa neuplatní počas 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom sa uskutočnilo ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, nový primátor alebo nový predseda vyššieho územného celku zvolená tá istá fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.	splnené	V súčasnosti sa táto výnimka neuplatňuje pre žiadnu z overovaných obcí.
7	(1)	Rada pred určením ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zverejní na svojom webovom sídle metodológiu výpočtov a predpoklady, ktoré použije pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.	splnené	Diskusné štúdie s názvom <a href="#">Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?</a> a <a href="#">Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií</a>
	(2)	Rada pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje		
	a)	hodnotu štrukturálneho primárneho salda,	splnené	





b)	prognózy demografického vývoja zverejnené Eurostatom, makroekonomické prognózy Výboru pre	splnené	
c)	makroekonomické prognózy a dlhodobé makroekonomické prognózy EK,	splnené	
d)	dlhodobé prognózy výdavkov citlivých na starnutie populácie vypočítaných EK,	splnené	Využitie modely RRZ na dôchodkové zabezpečenie, zdravotníctvo, sociálne dávky (od roku 2021) a dlhodobú starostlivosť (od roku 2021).
e)	dlhodobé prognózy kapitál. príjmov vypočítaných EK,	splnené	
f)	implicitné záväzky a podmienené záväzky,	splnené	
g)	iné ukazovatele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť.	-	
(3)	Postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon.	splnené	Novela zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bola schválená NRSR dňa 16. marca 2022 a obsahuje postup pri určení limitu verejných výdavkov. Limity zatiaľ nie sú implementované, keďže nedošlo k dohode medzi RRZ a MFSR ohľadom metodiky ich výpočtu.

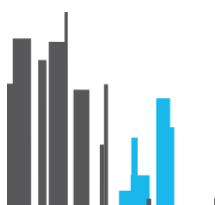
\* Čl. 12 je prechodným ustanovením k čl. 5 (do 31. decembra 2017). Zmenu hodnôt sankčných pásiem v rokoch 2018 až 2027 upravuje čl. 13.

(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené

Zdroj: RRZ

**Tab 5: Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti**

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

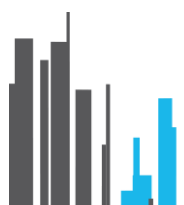


- |     |  |                         |   |
|-----|--|-------------------------|---|
| (4) | Rozpočet verejnej správy obsahuje okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon,   |                         |   |
|     | (a) konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy,   | <b>splnené</b>          | Je potrebné detailnejšie členenie niektorých položiek a pokračovanie vo zvyšovaní porovnateľnosti rozpočtovaných údajov so skutočnosťou.                    |
|     | (b) stratégiu riadenia štátneho dlhu   | <b>splnené</b>          |   |
|     | (c) údaje o daňových výdavkoch,  | <b>splnené</b>          |   |
|     | (d) implicitných záväzkoch   | <b>splnené</b>          |   |
|     | (e) podmienených záväzkoch,  | <b>splnené</b>          |   |
|     | (f) jednorazových vplyvov  | <b>splnené</b>          |   |
|     | (g) o hospodárení podnikov štátnej správy;   | <b>častočne splnené</b> | Chýbajú podniky s účasťou MZ SR a adekvátny komentár. Plánované hodnoty za podniky ministerstva zdravotníctva (s výnimkou Debitum, a.s.) neboli predložené. |
|     | (h) príslušný správca kapitoly štátneho rozpočtu je povinný predkladať ministerstvu financií požadované údaje za hospodárenie podnikov štátnej správy. | <b>častočne splnené</b> |   |
| (5) | Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky obsahuje okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon,  |                         |   |
|     | (a) aj výšku čistého bohatstva Slovenskej republiky,   | <b>splnené</b>          | Je potrebné zabezpečiť prepojenie salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.   |
|     | (b) bilanciu rozpočtu verejnej správy,   | <b>splnené</b>          |   |
|     | (c) vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu,  | <b>splnené</b>          |   |
|     | (d) jednorazové vplyvy   | <b>splnené</b>          |   |
|     | (e) hospodárenie podnikov štátnej správy.  | <b>splnené</b>          |   |

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

Zdroj: RRZ

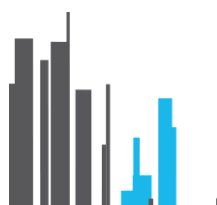
(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené



## Príloha 2 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ

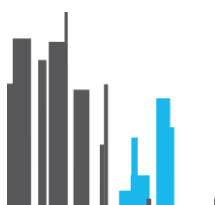
Tab 6: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2021

odporúčanie RRZ	vyhodnotenie
<p><b>Akútna potreba novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti</b></p> <p>Zavedenie výdavkových limitov, ktoré budú naviazané na vývoj dlhodobej udržateľnosti</p> <p>Sledovanie čistého namiesto hrubého dlhu a zmodernizovanie dlhovej brzdy na základe doterajších skúseností (prísnejšie opatrenia pri prekročení nižších sankčných pásiem, ochrana ekonomiky pred prudkou zmenou v rozpočtovej politike za predpokladu dostatočnej konsolidácie, väčší rozdiel medzi spodným a horným pásmom)</p>	<p>Vláda schválila novelu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou došlo k legislatívnemu ukotveniu limitov verejných výdavkov v bežnom zákone namiesto ústavného. Zatiaľ nedošlo k dohode na metodike, a teda aj napriek schválenej legislatíve neboli výdavkové limity implementované.</p> <p>NR SR zatiaľ neschválila novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti schváleného vládou dňa 30. septembra 2020.</p>
<p><b>Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu</b></p> <p>Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.</p> <p>Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobnosti samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu.</p>	<p>Nedošlo k žiadnej zmene.</p> <p>Audit sa neuskutočnil.</p>
<p>Povinnou súčasťou doložiek vplyvov pripravovaných zákonov by mala byť aj informácia o tom, či ustanovujú nové úlohy alebo rozširujú existujúce úlohy samospráv.</p>	<p>Vláda SR schválila aktualizáciu „Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov“. Súčasťou doložky sa stala aj kvantifikácia vplyvov nových úloh samospráv na ich rozpočet v zmysle ustanovení ústavného zákona č. 493/2011 Z.z.</p>
<p>Každoročne zverejňovať podrobné údaje o overenej výške dlhu samospráv, uložených sankciách, prebiehajúcich konaniach a zdôvodniť prípady, ktoré nevedli k uloženiu sankcií napriek prvotnej identifikácii nesplnenia záväzných pravidiel. Plnenie dlhového pravidla samospráv s možnosťou uloženia pokuty MF SR prvýkrát posudzovalo za rok 2015, zatiaľ však nezverejnilo ani jedno vyhodnotenie.</p>	<p>Údaje sa nezverejňujú.</p>
<p><b>Výbor pre daňové prognózy</b></p> <p>Pokračovať v rozširovaní položiek, ktoré sú predmetom posudzovania vo Výbore pre daňové prognózy tak, aby výbor schvaľoval prognózu všetkých daňových príjmov a odvodov v zmysle metodiky ESA2010, vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré sú ovplyvnené makroekonomickým vývojom.</p> <p>Uzákoniť v rámci príslušných ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti alebo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy používanie prognózy daňových a odvodových príjmov schválenej Výborom pre daňové</p>	<p>V priebehu roku 2021 došlo k rozšíreniu položiek, ktoré posudzuje výbor, o vybrané nedaňové príjmy a výdavky.</p> <p>Nedošlo k žiadnej zmene.</p>



<p>prognózy v celom rozpočtovom procese, t.j. od prípravy programu stability až po schválenie rozpočtu v NR SR.</p>		
<p><b>Rozpočet verejnej správy</b> Zvýšiť záväznosť trojročného rozpočtu a schvaľovať v parlamente celý trojročný rozpočet verejnej správy a pozmeňujúce návrhy k nemu v súlade s metodikou ESA2010. Súčasný spôsob schvaľovania (schvaľuje sa hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok) je daný historicky a nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov a všetkých zmien vo verejných financiách.</p>	<p>Nedošlo k žiadnej zmene.</p>	
<p>Rozpočtované sumy by mali v každej oblasti zohľadňovať odhad vo východiskovom roku, vývoj v NPC scenári a prijaté opatrenia (zatiaľ sa to tak prezentuje len v daniach a vo výdavkoch na zdravotníctvo).</p>	<p>V rozpočte na roky 2022 až 2024 nedošlo k žiadnej zmene. Podľa novely zákona o rozpočtových pravidlách s účinnosťou od 1. apríla 2022 by sa rozpočet verejnej správy mal zostavovať a realizovať v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík.</p>	
<p>Opatrenia zapracované v rozpočte (nielen legislatívne, ale akékoľvek zmeny oproti NPC scenáru) by mali byť uvedené v zodpovedajúcich častiach knihy rozpočtu a v prípade významnejšieho predpokladaného vplyvu (napr. vo výške nad 10 % úrovne vo východiskovom roku) by mali byť zdôvodnené vymenovaním a popísaním konkrétnych opatrení s uvedením časového horizontu ich prijatia.</p>	<p>Rozpočet na roky 2022 až 2024 obsahoval zoznam nových výdavkových politík na najbližší rok v každej oblasti rozpočtu. Pre lepšie porozumenie by bolo vhodné zjednotiť bázu, voči ktorej sa vplyvy uvádzajú.</p>	
<p>Zverejňovať ukazovatele hospodárenia všetkých štátnych podnikov a podnikov MH Manažment. Hospodárenie podnikov doplniť o komentár aj v kontexte vyplácania dividend, vplyvu na výnos dane z príjmov právnických osôb a prípadných ďalších vzťahov s rozpočtom verejnej správy. Pokúsiť sa aspoň v kvalitatívnej rovine vyhodnotiť riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov MH Manažment.</p>	<p>Nedošlo k žiadnej zmene.</p>	
<p>Rozpočtovať všetky položky rozpočtu v súlade s metodikou ESA2010 a zahrnúť predpoklady o príjmoch a výdavkoch všetkých subjektov, ktoré sú v čase zostavovania rozpočtu súčasťou sektora verejnej správy.</p>	<p>Úrokové náklady štátneho dlhu nie sú rozpočtované podľa metodiky ESA2010. Do pripravovaného rozpočtu na roky 2023 až 2025 budú podľa MF SR zahrnuté ďalšie položky zvyšujúce porovnateľnosť rozpočtovaných údajov so skutočnosťou (podnikateľská činnosť vysokých škôl, nové a preklasifikované subjekty).</p>	
<p><b>Súhrnná výročná správa</b> Ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek ukazovateľa čistého bohatstva by mohlo prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti čistého bohatstva. Vytvoriť technické podmienky a v spolupráci s RRZ definovať metodiku prepojenia salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.</p>	<p>Nedošlo k žiadnej zmene.  Nedošlo k žiadnej zmene.</p>	

Zdroj: RRZ



## Príloha 3 – Limit verejných výdavkov

Najvýznamnejšia zmena v rozpočtových pravidlách nastala v marci 2022 prostredníctvom **novely zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy**<sup>126</sup>, ktorou sa do zákona dostal **limit verejných výdavkov** ako systémový rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a ukotvenie proti-cyklickej rozpočtovej politiky.

Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu a vyjadrená sumou. Nevzťahuje sa na výdavky územnej samosprávy, prostriedky z rozpočtu Európskej únie<sup>127</sup>, výdavky na správu dlhu verejnej správy, jednorazové výdavky a vplyv hospodárskeho cyklu na výdavky verejnej správy. Limit verejných výdavkov teda zahŕňa tie výdavky verejnej správy, ktoré by mali byť pod priamou kontrolou vlády a ktoré sú podstatné z hľadiska dosiahnutia plánovaného salda verejnej správy, vývoja dlhu a dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Limit verejných výdavkov schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky záväzným uznesením<sup>128</sup>, ktoré sa zverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Určuje sa na štyri roky dopredu na každý rozpočtový rok volebného obdobia<sup>129</sup>. Metodiku výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov vypracúva a zverejňuje po dohode s ministerstvom financií RRZ.

Východiskom pre výpočet limitu verejných výdavkov je analýza dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá spočíva v zostavení základného scenára vývoja verejných financií a výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Do limitu verejných výdavkov sa premieta požiadavka na konsolidáciu verejných financií v závislosti od veľkosti rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou. Ak sú riziká stredné a vysoké<sup>130</sup>, pravidlo vyžaduje každoročné zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP a pri nízkom riziku ide o zlepšenie o 0,25 % HDP. V limite verejných výdavkov sa zohľadňujú aj vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti vyvolané legislatívnymi zmenami schválenými národnou radou vo výške ich vplyvu na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Ak je dlh nad sankčnými pásmami dlhovej brzdy, vplyvy takýchto legislatívnych zmien zlepšujúcich ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa zohľadnia v maximálnej výške 0,5 % HDP za príslušné volebné obdobie.

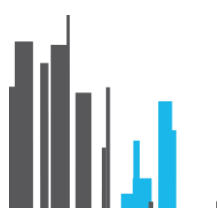
<sup>126</sup> Zákon č. 101/2022 Z.z., ktorým sa [novelizoval](#) zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorým sa legislatívne ukotvili limity verejných výdavkov, bol schválený Národnou radou SR dňa 16. marca 2022 s účinnosťou od 1. apríla 2022, pričom limity by sa prvýkrát mali uplatniť na roky 2023 až 2025.

<sup>127</sup> Za prostriedky z rozpočtu Európskej únie sa považujú aj prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

<sup>128</sup> V aktuálnom volebnom období sa limity budú schvaľovať uznesením NR SR bez ich zverejnenia v Zbierke zákonov. V rokoch 2023 a 2024 by tak mali limity verejných výdavkov fungovať v testovacom režime.

<sup>129</sup> Určuje sa počnúc rokom, nasledujúcim po roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do národnej rady.

<sup>130</sup> Miera rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou závisí od hodnoty ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP RRZ považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje stredné riziko a nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť.

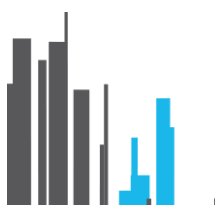


Pravidlá upravujúce limit verejných výdavkov obsahujú aj únikovú klauzulu, V prípade, že dôjde k ekonomickému poklesu v súlade s ustanoveniami legislatívy<sup>131</sup> môže vláda vyhlásiť mimoriadnu okolnosť. Počas trvania mimoriadnej okolnosti (12 alebo 24 mesiacov v závislosti od veľkosti poklesu ekonomiky) limity verejných výdavkov nevyžadujú konsolidáciu, pričom takto upravený limit môže vláda prekročiť po schválení národnou radou<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Ak ŠÚ SR zverejní, že HDP (s.c.) za predchádzajúci štvrtrok klesol a Výbor pre makroekonomické prognózy prognózuje na daný rok pokles ekonomiky.

<sup>132</sup> Do hlasovania národnej rady predloží RRZ k prekročeniu limitu verejných výdavkov stanovisko.





## Príloha 4 – Strednodobý vývoj dlhu v rokoch 2015 až 2025

Hrubý dlh je jedným zo základných ukazovateľov vývoja zadĺženia verejnej správy sledovanej krajiny. Na samotnú výšku hrubého verejného dlhu je naviazaný súbor viacerých fiškálnych pravidiel v lokálnom, aj medzinárodnom meradle. Pravidelne ho zverejňuje Eurostat a je pomerne jednoducho kvantifikovateľný, keďže všetky záväzky sú v rámci hrubého dlhu vyjadrené v nominálnych hodnotách.

Samotný vývoj hrubého dlhu v čase však neposkytuje ucelený obraz o tom, aký vplyv na jeho výšku má hospodárenie vlády. Jeho zásadným nedostatkom je, že nezohľadňuje vývoj aktív verejnej správy. Keďže prostredníctvom aktív dokáže štát splácať svoje záväzky na finančných trhoch, je dôležité zohľadňovať aj vývoj aktív. Z tohto pohľadu je vhodnejším ukazovateľom čistý dlh. Ide o hrubý dlh očistený o likvidné finančné aktíva, ako sú hotovosť na účtoch verejnej správy, cenné papiere a kótované akcie. Zverejňuje ho aj ministerstvo financií v súlade s definíciou z Paktu stability a rastu.

Rozdielny vývoj medzi ukazovateľmi hrubého a čistého dlhu možno najlepšie vidieť v roku 2020 (tabuľka 6), kde podiel hrubého dlhu na HDP medziročne vzrástol o 11,6 p.b. z 48,1 % na konci roku 2019 na 59,7 % HDP na konci roku 2020. Čistý dlh však v rovnakom období vzrástol o 6,4 p.b. z 43,2 % HDP na 49,6 % HDP. To bolo spôsobené práve vývojom hotovosti na účtoch verejnej správy, keďže hrubý dlh sa výraznejšie zvýšil jej nárastom.

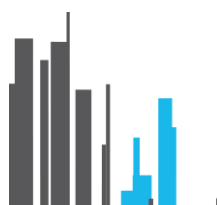
**Tab 7: Vývoj dlhu medzi rokmi 2015 až 2025**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>(v mil. eur)</b>											
1. Hrubý dlh	41 413	42 481	43 572	44 384	45 277	55 012	61 259	64 202	66 981	71 952	75 329
2. Likv. fin. aktíva	3 541	4 345	4 843	5 430	4 610	9 311	11 443	10 591	8 489	7 158	4 685
3. Čistý dlh (1-2)	37 872	38 137	38 729	38 954	40 668	45 702	49 816	53 611	58 492	64 793	70 643
<b>(v % HDP)</b>											
4. Hrubý dlh	51,8	52,4	51,6	49,6	48,1	59,7	63,1	59,3	53,9	54,2	52,3
5. Likv. fin. aktíva	4,4	5,4	5,7	6,1	4,9	10,1	11,8	9,8	6,8	5,4	3,3
6. Čistý dlh (4-5)	47,4	47,1	45,9	43,6	43,2	49,6	51,3	49,5	47,1	48,8	49,0
<i>p.m. Nom. HDP</i> (mil. eur)	79 888	81 014	84 443	89 430	94 048	92 079	97 123	108 224	124 182	132 806	144 109

Pozn.: V rokoch 2022 až 2025 ide o prognózu RRZ z júla 2022. Šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Ukazovateľ výšky čistého dlhu má takisto svoje nedostatky. Pri zohľadňovaní likvidných finančných aktív totiž neberie do úvahy ostatné aktíva verejnej správy, ani vplyv fiškálnej politiky vlády na budúci vývoj aktív a záväzkov (napríklad implicitné a podmienené záväzky). Z tohto pohľadu by vhodnejším ukazovateľom bolo čisté bohatstvo, ktoré tieto zložky bilancie berie do úvahy. V súčasnosti však kvôli chýbajúcej medzinárodne harmonizovanej metodike a dátovým problémom nie je možné tento ukazovateľ korektne prepojiť s hospodárením vlády. RRZ preto v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu k tomuto konceptu identifikovala **také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo ovplyvňujú iba dočasne**



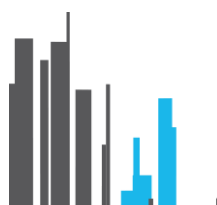
(viď. tabuľka 7). Po očistení čistého dlhu o tieto dočasné (jednorazové) vplyvy tak dostávame informáciu o tom, ako sa dlh medziročne vyvíjal vplyvom trvalého hospodárenia vlády.

Do prvej podmnožiny dočasných vplyvov spadajú **jednorazové vplyvy, ktoré podľa metodiky ESA2010 ovplyvňujú saldo verejnej správy** v danom roku. V porovnaní so zoznamom jednorazových vplyvov, ktorý zverejňuje RRZ pri hodnotení rozpočtu verejnej správy, sa do úvahy berú iba tie, ktoré majú vplyv na hotovosť. V rokoch 2020 až 2022 išlo najmä o jednorazové vládne výdavky súvisiace s pandemickými opatreniami, vojenským konfliktom na Ukrajine a dočasnými opatreniami vlády na zmiernenie dôsledkov vysokej miery inflácie.

Druhú podmnožinu tvoria **jednorazové vplyvy neovplyvňujúce saldo verejnej správy, ale s vplyvom na hotovosť**. Ide najmä o prípady, ktoré menia výšku hotovosti pri súčasnej zmene iných (nie likvidných) aktív, alebo záväzkov neobsiahnutých v hrubom dlhu. V rokoch 2015 až 2025 RRZ identifikovala transakcie so štátnymi podnikmi, ako napríklad privatizácia podielu štátu v Slovak Telekom alebo vyplatenie dividend nad rámec ich zisku z riadnej hospodárskej činnosti (v prípade SPP, ZSE a VSE). Významný vplyv mali aj zmeny spojené s kapitalizačným (druhým) pilierom dôchodkového systému. Presun naakumulovaných aktív sporiteľov zo súkromných dôchodkových správcovských spoločností do sektora verejnej správy sa síce prejavil zvýšením hotovosti na účtoch verejnej správy, no zároveň je spojený s dodatočnými budúcimi výdavkami pri výplate dôchodkov týchto sporiteľov (nárast implicitných záväzkov). Patria sem aj jednorazové príjmy z osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach z reorganizácie spoločnosti SPP.

Poslednou skupinou **jednorazových faktorov**, ktoré RRZ zohľadnila, sú **toky spojené s čerpaním fondov EÚ**. Kvôli existujúcemu časovému nesúladu medzi skutočne vynaloženými prostriedkami zo štátneho rozpočtu na financovanie projektov EÚ a ich preplatením z rozpočtu EÚ, v jednotlivých rokoch môže dochádzať k výraznejším rozdielom medzi hotovostnými<sup>133</sup> príjmami a výdavkami spojenými s čerpaním fondov EÚ. Jedná sa o faktor mimo kontroly vlády, ktorý však ovplyvňuje stavy hotovosti na účtoch verejnej správy a teda aj výšku dlhu. Pri hotovostných tokoch RRZ zohľadňuje aj finančné korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ, keďže sa nimi znižuje nárok krajiny na sumu preplatených prostriedkov z rozpočtu EÚ. Konečnú hotovostnú bilanciu ovplyvňujú vo výsledku aj preddavky (nezahrnuté do rozpočtu), ktoré sa neskôr zúčtujú.

<sup>133</sup> Vplyv na saldo v metodike ESA2010 je nulový, keďže hotovostný nesúlad príjmov a výdavkov je vyrovnaný zmenou stavu pohľadávky voči rozpočtu EÚ. Ak sú výdavky vyššie ako príjmy, dôjde k nárastu pohľadávky a naopak.



**Tab 8: Jednorazové vplyvy na dlh (mil. eur)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Jednorazové hotovostné vplyvy na saldo VS</b>	<b>0</b>	<b>-46</b>	<b>-41</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>-1 671</b>	<b>-3 639</b>	<b>-1 736</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	-	-	-41	33	-	-	-	-	-	-	-
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-46	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- pomoc Ukrajine	-	-	-	-	-	-	-	-344	-	-	-
- vplyvy spojené s pandemiou	-	-	-	-	-	-1 671	-3 238	-1 037	-	-	-
- jednorazová pomoc pre vybr. skupiny obyv.	-	-	-	-	-	-	-	-106	-	-	-
- spätné výplaty pre ženy za znížené dôchodky	-	-	-	-	-	-	-61	-	-	-	-
- odchodné pre policajtov a vojakov	-	-	-	-	-	-	-63	-	-	-	-
- úhrada ušlého cla do rozpočtu EÚ	-	-	-	-	-	-	-277	-249	-	-	-
<b>2. Ostatné jednorazové vplyvy (bez vplyvu na saldo)</b>	<b>1 890</b>	<b>163</b>	<b>238</b>	<b>58</b>	<b>212</b>	<b>265</b>	<b>90</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- vplyv otvorenia II. piliera dôch. systému	579	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	169	207	238	58	212	172	68	-	-	-	-
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	-	-	-	-	-	58	22	-	-	-	-
- privatizácia/odkúpenie podielov	800	-	-	-	-	35	-	-	-	-	-
- príjmy zo splátky NfV od spoločnosti Cargo	117	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- osob. odvod z podnikania v reg. odvetviach	224	-45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>3. Vplyvy čerpania a preplácania EÚ fondov</b>	<b>-188</b>	<b>1 010</b>	<b>-53</b>	<b>-93</b>	<b>-233</b>	<b>-230</b>	<b>386</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- zahrnuté v rozpočte	-23	210	-8	93	-40	-235	-4	-	-	-	-
- korekcie k EÚ fondom	119	149	-3	-89	-37	-202	-141	-	-	-	-
- nezahrnuté v rozpočte (preddavky)	-284	651	-43	-96	-157	206	531	-	-	-	-
<b>4. Jednorazové vplyvy na dlh (1+2+3)</b>	<b>1 702</b>	<b>1 127</b>	<b>144</b>	<b>-2</b>	<b>-22</b>	<b>-1 637</b>	<b>-3 163</b>	<b>-1 736</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- v % HDP	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

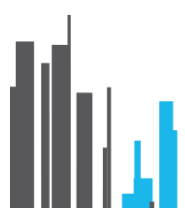
Pozn.: (+) zvyšuje a (-) znižuje hotovosť na účtoch verejnej správy. Šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

**Podiel hrubého dlhu verejnej správy na HDP klesol v horizonte rokov 2016 až 2019 celkovo o 3,7 percentuálneho bodu (z 51,8 % HDP na konci roku 2015 na 48,1 % HDP na konci roku 2019). Jednorazové faktory (ako napríklad dodatočné príjmy z privatizácie Slovak Telekom, príjem z otvorenia II. piliera dôchodkového systému, príjem z dividend nad rámec riadnej činnosti štátnych podnikov, alebo vplyv čerpania fondov EÚ, tabuľka 7) prispeli v súčte k poklesu dlhu o 1,5 p.b. Zmeny v stave hotovostnej rezervy štátu naopak prispeli nárastom o 0,5 p.b. Ide o faktory, ktoré nezlepšovali čisté bohatstvo verejného sektora<sup>134</sup>, pretože pokles hrubého dlhu v tomto období bol financovaný poklesom aktív a sprevádzaný nárastom implicitných záväzkov. Bez vplyvu jednorazových faktorov by podiel dlhu na HDP klesol medzi rokmi 2016 až 2019 o 2,6 percentuálneho bodu.**

**Roky 2020 a 2021 boli poznačené najmä vplyvom pandémie koronavírusu, ktorá sa na medzioročnej zmene hrubého dlhu verejnej správy za toto obdobie prejavila nárastom**

<sup>134</sup> RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva identifikovala také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne (napríklad superdividendy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia II. piliera dôchodkového systému). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (čistý finančný dlh) a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.



**spolu o 14,9 p.b. na úroveň 63,1 % HDP** (z úrovne 48,1 % HDP z konca roka 2019). Okrem samotnej výšky hrubého dlhu sa prudko zvýšila aj hotovostná rezerva štátu, ktorej nárast z pomerne nízkej východiskovej hodnoty prispel k zvýšeniu dlhu o 6,9 p.b. Jednorazové opatrenia vlády určené na riešenie dôsledkov pandémie prispeli k zvýšeniu dlhu o 5,0 p.b. Bez zmien v hotovostnej rezerve štátu a jednorazových vplyvov by dlh na konci roka 2021 stúpil o 3 percentuálne body (oproti úrovni z konca roka 2019). Oživenie hospodárstva v roku 2021 čiastočne tlmilo nárast zadlženia v pomere k HDP, ktoré v roku 2020 prehlboval ekonomický prepád v prvom roku pandémie.

**RRZ aktuálne odhaduje<sup>135</sup> medziročný pokles verejného dlhu o 3,8 p.b. na úroveň 59,3 % HDP ku koncu roka 2022** (z úrovne 63,1 % HDP z konca roka 2021). Počnúc rokom 2022 sa taktiež predpokladá postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy štátu, ktorú si verejná správa vytvorila počas pandemického obdobia v rokoch 2020 a 2021 na úrovne blízke dlhodobému priemeru. **V horizonte rokov 2022 až 2025 prognóza RRZ očakáva pokles hrubého dlhu spolu až o 10,8 p.b.** (oproti koncoročnému stavu v roku 2021) **na úroveň 52,3 % HDP na konci roka 2025.** K poklesu dlhu prispeje zníženie hotovostnej rezervy o 8,5 p.b., naopak jednorazové výdavky (ide najmä o pandemické opatrenia a pomoc Ukrajine) zvýšia v danom období dlh o 1,6 p.b. Rizikom prognózy je pretrvávajúca neistota v makroekonomickom vývoji ovplyvnená nestabilnou situáciou vo svete (vojenský konflikt na Ukrajine) a vysokou mierou inflácie.

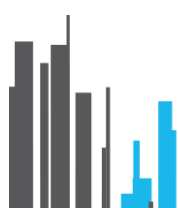
**Tab 9: Prehľad vývoja dlhu v horizonte 2015 - 2025 (medziročné zmeny, % HDP)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Hrubý dlh</b>	-1,8	0,6	-0,8	-2,0	-1,5	11,6	3,3	-3,8	-5,4	0,2	-1,9
2. Likvidné finančné aktíva	0,4	0,9	0,4	0,3	-1,2	5,2	1,7	-2,0	-3,0	-1,4	-2,1
<b>3. Čistý dlh (1-2)</b>	-2,2	-0,3	-1,2	-2,3	-0,3	6,4	1,7	-1,8	-2,4	1,7	0,2
4. Hotovosť neovplyvňujúca čisté bohatstvo	-2,1	-1,4	-0,2	0,0	0,0	1,8	3,3	1,6	0,0	0,0	0,0
<b>5. Dlh bez jednor. vplyvov (3-4)</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>4,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>
- vplyv EFSF	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- ostatné vplyvy	0,0	1,1	-1,0	-2,3	-0,3	4,6	-1,6	-3,4	-2,4	1,7	0,3

Pozn.: Šedým podfarbením sú zvýraznené krízové roky.

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR

<sup>135</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), verzia 2022/07, august 2022.



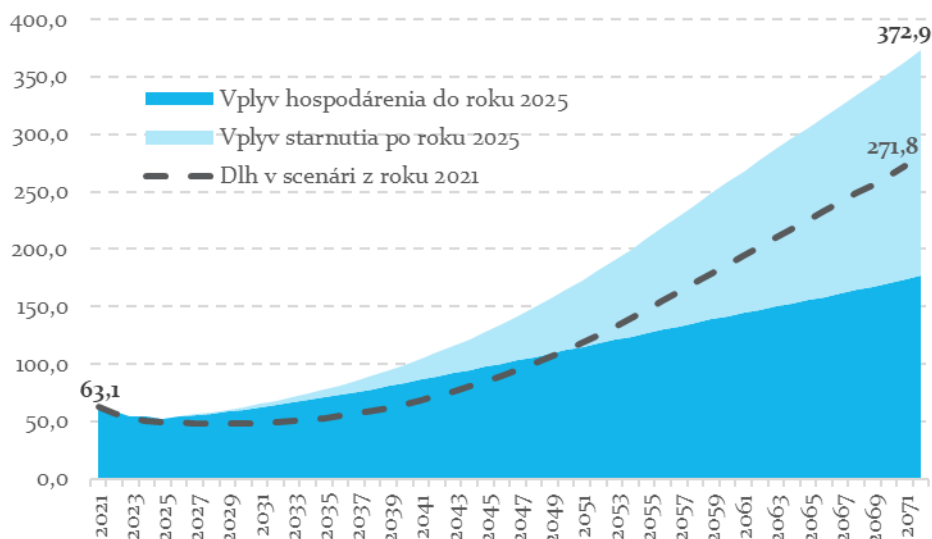
## Príloha 5 – Dlhodobý vývoj dlhu do roku 2072

RRZ v správe prezentuje zjednodušený odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti vo výške 5,4 % HDP vychádzajúc z aktuálne<sup>136</sup> odhadovaného vývoja štrukturálneho primárneho salda do roku 2025 a odhadovaného vývoja nákladov spojených so starnutím populácie do roku 2072. Zodpovedajúca trajektória hrubého dlhu je uvedená v grafe 10.

Kým v strednodobom horizonte RRZ odhaduje dočasný pokles hrubého dlhu z 63,1 % HDP na konci roku 2021 na 52,3 % HDP na konci roku 2025 vplyvom vysokej inflácie a znižovania úrovne hotovostných rezerv, v ďalších rokoch sa najmä v dôsledku vysokej úrovne počiatočného deficitu a starnutia populácie očakáva jeho nárast na neudržateľné úrovne.

**Za predpokladu nezmenených politík by dlh na konci roku 2072 dosiahol 372,9 % HDP<sup>137</sup>.** Ide o hypotetický scenár, keďže finančné trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu. Pri zohľadnení reakcie finančných trhov, ale aj domácností a podnikateľov sa rok, kedy sa teoreticky Slovensko prestane financovať, významne priblíži. Zároveň ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje horný limit dlhu vo výške 50 % HDP, pričom definuje odstupňované sankcie, v prípade, že sa dlh blíži k tomuto limitu. Na základe toho by mala vláda povinnosť reagovať na zvyšujúci sa dlh opatreniami v zmysle stanovených sankcií, čo by malo zabrániť zotrvaníu dlhu nad horným limitom.

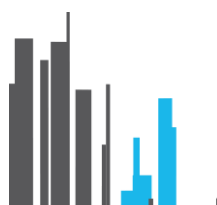
**Graf 10: Vývoj hrubého dlhu do roku 2072 (% HDP)**



*Pozn.: Simulácia vývoja dlhu vychádza z predpokladu, že štrukturálne primárne saldo sa po roku 2025 mení len v dôsledku zmien spojených so starnutím populácie a iných implicitných záväzkov (PPP projekty, schéma vyradovania jadrových zariadení) – vplyv je v grafe vyznačený hnedou farbou. V roku 2025 RRZ odhaduje štrukturálny primárny deficit vo výške 2,3 % HDP (jeho vplyv na dlh v dlhodobom horizonte je vyznačený v grafe modrou).  
Zdroj: RRZ*

<sup>136</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), verzia 2022/07, august 2022.

<sup>137</sup> V tomto hypotetickom scenári by dlh dosiahol úroveň napríklad 100 % HDP v roku 2041. V porovnaní so scenárom z apríla 2022 (zodpovedajúci hodnote ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za rok 2021 vo výške 3,8 % HDP) by to bolo o sedem rokov skôr.



## Príloha 6 – Informácia o plnení numerických fiškálnych pravidiel samosprávou

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

- ak celková suma dlhu<sup>138</sup> obce alebo VÚC neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
- ak suma splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov a suma splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu.

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

Dlhový limit pre samosprávy na úrovni 60 % je výrazne prísnejší ako dlhový limit verejnej správy (tzv. dlhová brzda) na úrovni 56 % v roku 2021. Dôvodom je, že dlh verejnej správy sa vyjadruje v pomere k výkonu ekonomiky (k HDP) a nie ku skutočným bežným príjmom.

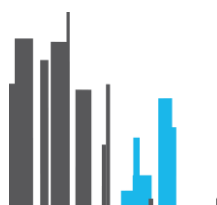
Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v ods. 3 čl. 6 definuje pokutu<sup>139</sup> za prekročenie dlhového pravidla platného pre územné samosprávy s účinnosťou od roku 2015. Spôsob výpočtu pokuty vymedzuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy:

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

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

<sup>138</sup> Súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov obce alebo VÚC, očistený o záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania realizácie spoločných programov SR a EÚ, z Audiovizuálneho fondu, Environmentálneho fondu, z Fondu na podporu umenia a o úvery zo Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB).

<sup>139</sup> Výška pokuty je definovaná ako 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Tu však treba prihliadnúť aj na ods. 4 čl. 6. ústavného zákona, ktorý zabezpečuje neuplatnenie pokuty počas 24 mesiacov od ustanovujúceho zasadnutia zastupiteľstva, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, primátor, alebo predseda VÚC zvolená tá istá osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.





Na ilustráciu súčasného stavu plnenia pravidiel obsahuje príloha prehľad zákonom definovaných pomerových ukazovateľov VÚC a obcí. Nasledujúce numerické hodnoty sú predbežným vyhodnotením roku 2021 na základe vykázaných hodnôt.

## Vyššie územné celky

Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2021 úroveň 30,6 % bežných príjmov roka 2020. Ku hranici 60 % bol najbližšie Bratislavský samosprávny kraj s dlhom 41,4 % a medziročným nárastom dlhu o 4,5 percentuálneho bodu. Naopak, najnižší relatívny dlh na úrovni 9,3 % evidoval Nitriansky samosprávny kraj. Pomer celkovej dlhovej služby VÚC (splácanie úrokov a istín) voči príjmom dosiahol hodnotu 6,9 %. Limit dlhovej služby na úrovni 25 %, ani limit dlhu na úrovni 60 % nebol v roku 2021 prekročený žiadnym samosprávnym krajom.

Tab 10: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC (rok 2021, v tis. eur)

Názov	Celková suma dlhu (1)	Splácanie úrokov (2)	Splácanie istín (3)	Bežné príjmy (rok 2020) (4)	Pomer dlhu (%) (1/4)	Dlhová služba (%) ((2+3)/4*)
Bratislavský SK	72 708	119	4 144	175 613	41,4	3,9
Trnavský SK	63 283	594	20 513	164 072	38,6	19,1
Trenčiansky SK	61 817	273	2 242	168 050	36,8	2,3
Nitriansky SK	19 454	114	2 467	209 086	9,3	1,8
Žilinský SK	73 083	296	21 734	211 525	34,6	16,7
Banskobystrický SK	47 196	145	8 367	206 437	22,9	5,9
Prešovský SK	82 437	431	8 690	238 344	34,6	6,0
Košický SK	68 874	40	1 811	222 872	30,9	1,3
Spolu	488 851	2 012	69 968	1 595 999	30,6	6,9

Pozn.: SK – samosprávny kraj

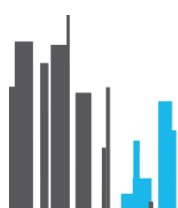
\* Pri výpočte pomeru dlhovej služby sa bežné príjmy upravujú o vybrané transfery.

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

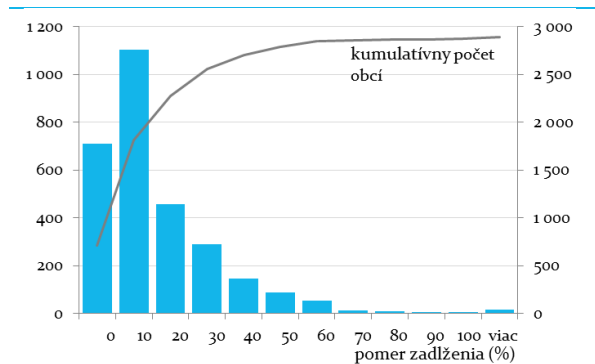
## Obce

Z celkového posudzovaného počtu 2889 obcí<sup>140</sup> vykázalo ku koncu roka 2021 nulový dlh 710 obcí. Najvyššia početnosť bola v pásme obcí, ktoré majú nenulový pomer dlhu, no tento je nižší ako 10 %. Ďalej s vyšším pásmom relatívneho zadlženia početnosť klesá (s výnimkou tých najzadlženejších, graf 11). Pomer nominálneho zadlženia k celkovému nominálnemu zadlženiu všetkých posudzovaných obcí (graf 12) bol aj v roku 2021 najvyšší v pásme 20 % až 30 %. Celkový vykázaný nominálny dlh obcí, ktorý je podkladom pre vyhodnotenie dlhového pravidla, medziročne vzrástol zo 760 mil. eur na 819 mil. eur.

<sup>140</sup> RRZ mala na vyhodnotenie plnenia dlhového pravidla k dispozícii údaje za 2889 obcí z celkového počtu 2926. Pri hodnotení údajov za Bratislavu a Košice boli použité ich magistráty a jednotlivé mestské časti ako samostatné obce.

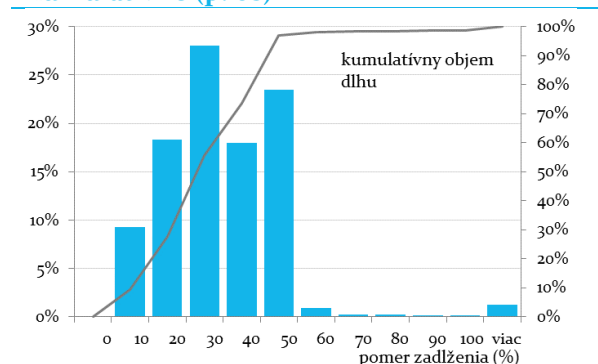


**Graf 11: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom (f. os), kumulatívne (p. os)**



Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

**Graf 12: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu (f. os), kumulatívne (p. os)**



Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

Dlhový limit v roku 2021 prekročilo 43 obcí<sup>141</sup> a limit dlhovej služby prekročilo 122 obcí, pričom 7 z nich prekročilo oba limity. Celkovo tak v roku 2021 prekročilo aspoň jeden limit 158 obcí.

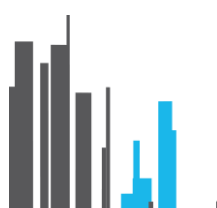
Pokuta za rok 2021 môže byť v prípade, že sa kontrolami potvrdia vykázané výšky dlhov, reálne uložená 41 obciam<sup>142</sup> a jej celková výška je 349 287,15 eur. Z prvotne identifikovaného počtu 43 obcí nad dlhovým limitom:

- Mestská časť Bratislava – Devín je v nútenej správe od roku 2005. Uloženie pokuty sa na ňu nevzťahuje, keďže do dlhu sa na účely výpočtu pokuty nezahrňajú záväzky obce v nútenej správe.
- Obec Luhyňa bola postúpená na správne konanie v súvislosti s dlhom obce za rok 2019 a jej zadĺženie sa nezvyšovalo. Pokuta sa ukladá opakovane iba v prípade rastu pomeru dlhu.
- Vo väzbe na ods. 4 čl. 6 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tentokrát nebola vylúčená žiadna z obcí, keďže ich nevedli iné fyzické osoby, ako v predchádzajúcom volebnom období.

V nasledovnom prehľade sú uvedené hodnoty pomeru dlhu a z nich vyplývajúce vypočítané pokuty tých obcí, ktoré za rok 2021 numericky prekročili limit dlhu. **Sumy pokút sú iba ilustratívne, keďže v súčasnosti prebieha overovanie vykázaných dlhov. Až na základe overených údajov začne ministerstvo financií správne konania o uložení pokuty.**

<sup>141</sup> Ide o hrubý počet obcí identifikovaný z finančných výkazov, ktorý nezodpovedá počtu obcí, ktorým reálne hrozí pokuta.

<sup>142</sup> Pokuty potenciálne hrozia aj 40 obciam, ktoré boli dodatočne oslovené zo strany MF SR z dôvodu nepodania potrebných výkazov, ak by bol ich zistený dlh nad limitom.



**Tab 11: Predbežné vyhodnotenie dlhov obcí (údaje vykázané obcami za rok 2021, abecedne v %)**

Názov obce (Okres)	Pomer dlhu	Pokuta v eurách	Pomer pokuty	Názov obce (Okres)	Pomer dlhu	Pokuta v eurách	Pomer pokuty
Baďan (BS)	92,5	1 396,09	1,6	Lipovník (RV)	82,4	2 020,54	1,1
Bertotovce (PO)	158,5	17 939,99	4,9	Lúčka (SK)	68,0	1 039,37	0,4
Bešeňová (RK)	72,2	4 799,39	0,6	Luhýňa (TV) **	90,9	1 417,82	1,5
Bratislava - Devín (BA) *	349,5	129 183,09	14,5	Malý Slivník (PO)	132,0	13 232,84	3,6
Bratislava - Vrakuňa (BA)	418,9	127 293,37	17,9	Matysová (SL)	416,9	5 388,66	17,8
Čermany (TO)	75,3	1 280,86	0,8	Melčice - Lieskové (TN)	80,5	1 980,49	1,0
Dolné Mladonice (KA)	191,6	3 145,20	6,6	Močiar (BS)	75,0	702,37	0,7
Dolný Bar (DS)	60,5	178,94	0,0	Nána (NZ)	67,2	2 748,80	0,4
Dolný Chotár (GA)	64,2	505,23	0,2	Nýrovce (LV)	92,5	4 926,12	1,6
Dúbravy (DT)	61,7	395,99	0,1	Oravce (BB)	94,9	1 034,25	1,7
Dunajský Klátov (DS)	84,7	5 454,61	1,2	Ostrá Lúka (ZV)	79,9	1 269,08	1,0
Gemerček (RS)	228,4	2 975,47	8,4	Píla (LC)	132,9	3 510,79	3,6
Gortva (RS)	61,7	338,57	0,1	Poluvsie (PD)	87,8	4 057,92	1,4
Hajtovka (SL)	397,3	4 878,37	16,9	Sukov (ML)	68,5	229,33	0,4
Hažín (MI)	69,3	918,06	0,5	Tajná (NR)	77,4	1 451,68	0,9
Hontianske Trstáň (LV)	90,1	2 344,32	1,5	Trhová Hradská (DS)	588,2	10 723,99	26,4
Ilava (IL)	764,0	22 570,07	35,2	Trpín (KA)	315,3	5 321,04	12,8
Kaľamenová (TR)	62,2	59,30	0,1	Úhorná (GL)	62,5	66,10	0,1
Kováčovce (VK)	75,5	1 017,87	0,8	Veľký Meder (DS)	1 457,1	68 175,35	69,9
Kožuchov (TV)	117,6	1 714,70	2,9	Vyšná Hutka (KS)	82,6	1 698,12	1,1
Kremnické Bane (ZH)	64,4	228,97	0,2	Záriečie (PU)	91,6	15 450,40	1,6
Ladomirová (SK)	75,7	4 824,54	0,8				

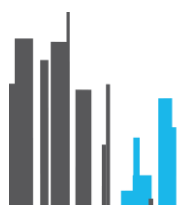
Pozn.: Údaj Pokuta v eurách vyjadruje výšku potenciálnej pokuty pre obec na základe jej finančných výkazov. Údaj Pomer pokuty vyjadruje percentuálny pomer potenciálnej pokuty voči bežným príjmom obce z predchádzajúceho roka.

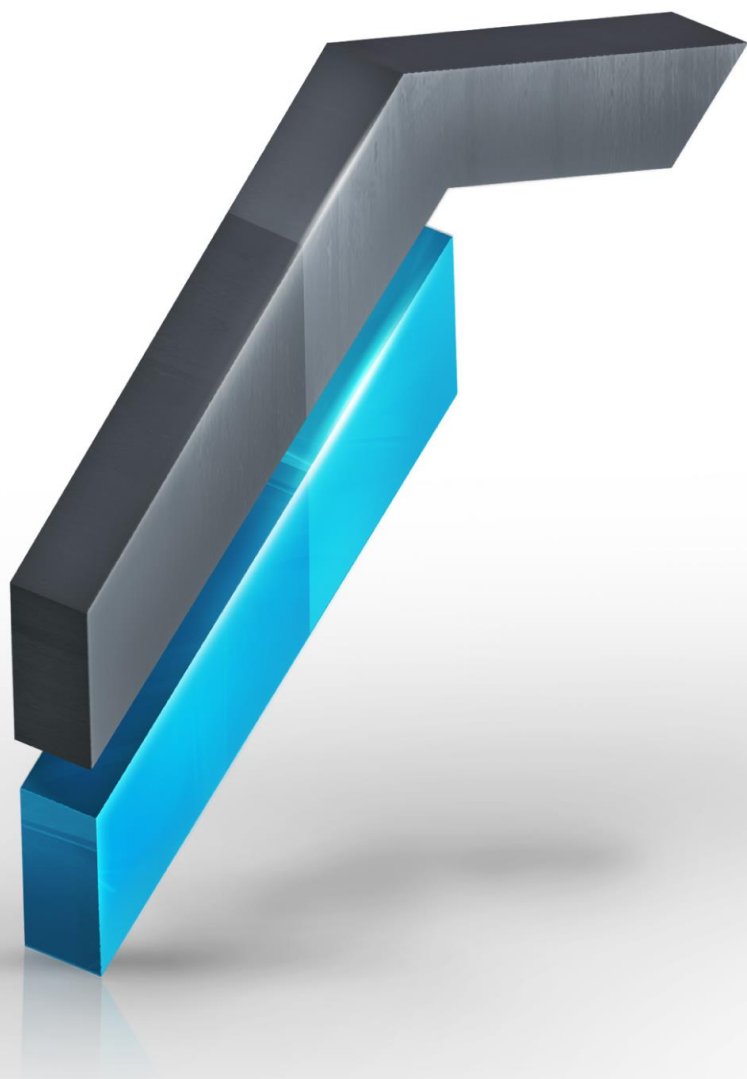
Na obce zvýraznené sivou výplňou sa nevzťahuje potenciálna pokuta. Ich parametre uvedené v tabuľke sú iba informačné. Obce zvýraznené červenou farbou vykazovali okrem nadmerného dlhu aj prekročenie limitu dlhovej služby.

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

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

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia