



Správa o hodnotení plnenia  
pravidiel rozpočtovej  
zodpovednosti a pravidiel  
rozpočtovej  
transparentnosti za rok  
2023

august 2024

#### ©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2024

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v ústavnom 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, 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

|  |    |
|--|----|
| Zhrnutie   | 5  |
| 1. Prehľad rozpočtových pravidiel týkajúcich sa Slovenska                          | 18 |
| 2. Plnenie hlavného cieľa zákona - dlhodobej udržateľnosti hospodárenia SR         | 22 |
| 3. Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti                                     | 27 |
| 3.1. Limit dlhu verejnej správy  | 27 |
| 3.2. Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu                                    | 35 |
| 3.3. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov                 | 41 |
| 3.4. Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti                       | 44 |
| 4. Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti                                  | 46 |
| 4.1. Výbory  | 46 |
| 4.2. Zverejňovanie údajov  | 47 |
| 4.3. Činnosť RRZ počas roka 2023   | 54 |
| 4.4. Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti                     | 56 |
| Referencie   | 57 |
| Príloha 1 – Prehľad najvýznamnejších zmien v rozpočtových pravidlách v roku 2023   | 59 |
| Príloha 2 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti | 60 |
| Príloha 3 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ   | 65 |
| Príloha 4 – Vývoj dlhu v rokoch 2018 až 2028                                       | 67 |
| Príloha 5 – Informácia o plnení numerických fiškálnych pravidiel samosprávou       | 69 |

## Zoznam boxov, tabuliek, schém a grafov

|   |    |
|---|----|
| Box 1: Reforma pravidiel fiškálneho rámca EÚ _____  | 19 |
| Box 2: Faktory nárastu štrukturálneho deficitu na strednodobom horizonte _____                  | 25 |
| Box 3: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2024 až 2027 _____              | 35 |
| Box 4: Poskytovanie návratných finančných výpomocí samosprávam _____                            | 36 |
| Box 5: Implementácia limitu verejných výdavkov _____  | 42 |
| Box 6: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy _____                             | 48 |
| Box 7: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2022 _____                    | 52 |
|   |    |
| Graf 1: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti _____   | 6  |
| Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti _____  | 22 |
| Graf 3: Vývoj hrubého dlhu do roku 2073 _____   | 23 |
| Graf 4: Príspevky k vývoju štrukturálneho salda _____   | 26 |
| Graf 5: Vývoj dlhu a hraníc stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti _____               | 32 |
| Graf 6: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu _____   | 33 |
| Graf 7: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2024-2028 _____                      | 34 |
| Graf 8: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2023-2028 _____                      | 35 |
| Graf 9: Vývoj daňových príjmov oproti roku 2016 v aktuálnej strednodobej prognóze _____         | 38 |
| Graf 10: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2023 _____                      | 41 |
| Graf 11: Podiely zložiek príjmov verejnej správy _____  | 47 |
| Graf 12: Podiely zložiek prognózovaných výborom v roku 2023 _____                               | 47 |
| Graf 13: Počet publikácií RRZ a KRRZ v roku 2023 _____  | 54 |
| Graf 14: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom _____                                       | 71 |
| Graf 15: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu _____                            | 71 |
|   |    |
| Tab 1: Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2022 _____                               | 8  |
| Tab 2: Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2023 _____                               | 9  |
| Tab 3: Pokuty uložené obciam za rok 2022 _____  | 40 |
| Tab 4: Zasadnutia Výboru pre daňové prognózy a zverejnenie prognóz _____                        | 46 |
| Tab 5: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti _____  | 60 |
| Tab 6: Plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti _____                                     | 63 |
| Tab 7: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2023 _____                                 | 65 |
| Tab 8: Vývoj dlhu medzi rokmi 2018 až 2028 _____  | 67 |
| Tab 9: Jednorazové vplyvy _____   | 68 |
| Tab 10: Prehľad vybraných príspevkov k medziročnej zmene dlhu v rokoch 2018-2028 _____          | 68 |
| Tab 11: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC _____  | 70 |
| Tab 12: Predbežné vyhodnotenie dlhov obcí _____   | 72 |
| Tab 13: Zoznam obcí, ktoré v roku 2023 nepredložili potrebné výkazy pre vyhodnotenie dlhu _____ | 73 |
|   |    |
| Schéma 1: Prehľad pravidiel a postupov upravujúcich hospodárenie SR _____                       | 18 |
| Schéma 2: Prehľad jednotlivých publikácií zverejnených v priebehu roku 2023 _____               | 55 |

## 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 je od roku 2020 ukotvená v Ústave Slovenskej republiky<sup>2</sup>.

Rada vo svojom hodnotení<sup>3</sup> konštatovala, že dlhodobá udržateľnosť verejných financií za rok 2023, nebola dosiahnutá. **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v scenári nezmenených politík dosiahol 6,2 % HDP, čo znamená, že verejné financie sa nachádzajú v pásme vysokého rizika.**

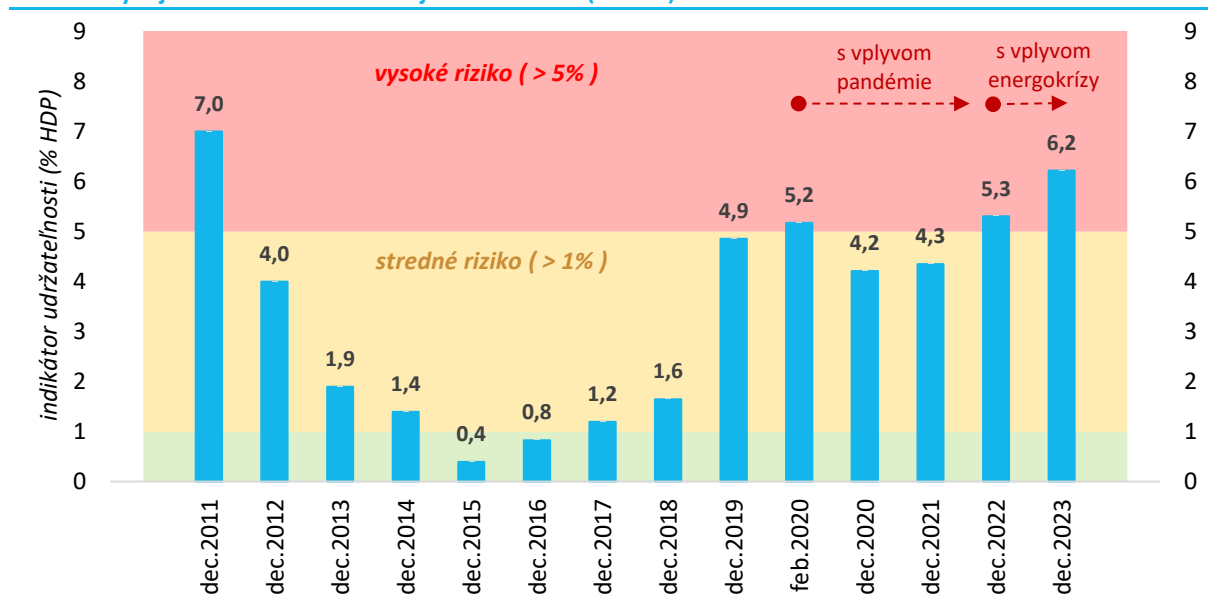
Od začiatku roka 2024 do konca augusta 2024 boli prijaté viaceré opatrenia, resp. sú v procese schvaľovania (úprava parametrov pre predčasné dôchodky, zavedenie dane zo sladených nealkoholických nápojov, zvýšenie spotrebnej dane z tabaku čiastočne kompenzované zavedením 13. dôchodkov a nových výdavkov štátneho rozpočtu), ktoré prispievajú k miernemu zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti približne o 0,1 % HDP oproti odhadovanému stavu na konci roka 2023. Tieto opatrenia však nie sú postačujúce na zníženie vysokého rizika spojeného s verejnými financiami.

<sup>1</sup> Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Vyhodnotenie plnenia pravidiel je uvedené v prílohe č. 2.

<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> RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2023](#), apríl 2024.

Graf 1: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vzhľadom na zlý stav verejných financií, ovplyvnený okrem prijatých opatrení s negatívnym vplyvom na saldo aj externými faktormi mimo kontroly vlády (bezpečnostná a energetická kríza), by vláda mala čo najskôr predstaviť dostatočne ambiciózne opatrenia vedúce k zlepšovaniu udržateľnosti. Potrebu zlepšovania dlhodobej udržateľnosti umocňuje aj súčasná vysoká úroveň hrubého dlhu, ktorá je už štvrtý rok po sebe v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy.

K zlepšovaniu dlhodobej udržateľnosti mohla počnúc rokom 2023 prispieť aj efektívna implementácia výdavkových limitov, k čomu však nedošlo. Platný výdavkový limit na rok 2023 z dôvodu uplatňovanej výnimky naviazanej na európske pravidlá Paktu stability a rastu nebol záväzný pre zostavenie rozpočtu<sup>4</sup>. Rozpočet na roky 2024 až 2026 nebol zostavený v súlade s platným limitom<sup>5</sup> a následne v roku 2024 prišlo k zmene zákona, ktorou sa limit verejných výdavkov naviazal na európske pravidlá, čím zaniklo pôvodné pravidlo priamo prepojené s definíciou dlhodobej udržateľnosti verejných financií uvedenou v ústavnom zákone.

Vláda nevyužila vhodné makroekonomické podmienky najmä od leta 2023 na postupnú a trvalú konsolidáciu verejných financií, začiatok konsolidácie sa tak odkladá najskôr do roku 2025. V rokoch

<sup>4</sup> RRZ vyhodnotila, že limit verejných výdavkov na rok 2023 bol prekročený o takmer 1 mld. eur (0,8 % HDP) najmä z dôvodu trvalého zvýšenia výdavkov na 13. dôchodky a zdravotníctvo, pričom v dôsledku prekročenia výdavkov došlo k zhoršeniu udržateľnosti o 0,6 % HDP. Napriek tomu, že pravidlo nebolo záväzné, zákon predpokladal, že ani v takejto situácii nemala byť ohrozená dlhodobá fiškálna udržateľnosť.

<sup>5</sup> Podľa názoru MF SR v čase zostavovania Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 neexistoval platný limit, keďže schválený limit na roky 2023 až 2025 sa vzťahoval iba na predchádzajúce volebné obdobie a limit v novom volebnom období ešte nebol schválený. Podľa právneho stanoviska RRZ ide o nesprávnu interpretáciu zákona. Limit na roky 2023 až 2025 schválený uznesením NR SR nestratil začatím nového volebného obdobia platnosť a do schválenia nového limitu je pre vládu záväzný pri zostavovaní rozpočtu. Inak by bolo príliš jednoduché mechanizmus výdavkových limitov obchádzať.

2023 a 2024 naopak dochádza k zhoršovaniu dlhodobej udržateľnosti vplyvom opatrení vlády, a to napriek konsolidačnému balíčku<sup>6</sup> schválenému na konci roku 2023.

V súvislosti s reformovanými európskymi pravidlami Paktu stability a rastu bude musieť vláda do 20. septembra 2024 predložiť národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán<sup>7</sup>, ktorý by mal predstaviť fiškálnu stratégiu na dôveryhodné zníženie dlhu a deficitu verejnej správy vrátane prioritných investícií a štrukturálnych reforiem. Ministerstvo financií zatiaľ nezverejnilo referenčnú trajektóriu, ktorú členským štátom v rámci usmernenia zaslala Európska komisia. Podľa nezávislých prepočtov inštitútu [Bruegel](#), ako aj podľa odhadov RRZ, však možno očakávať, že požiadavky na konsolidáciu verejných financií Slovenska budú jedny z najprísnejších medzi krajinami EÚ. To je spôsobené najmä nepriaznivou východiskovou situáciou verejných financií, resp. nevyužitím priestoru na konsolidáciu v rokoch 2023 a 2024 a odhadovaným nárastom nákladov na starnutie populácie. Z pohľadu zlepšovania dlhodobej udržateľnosti však bude kľúčová kredibilita a vymáhateľnosť nových pravidiel, ako aj konkrétne zloženie konsolidačných opatrení<sup>8</sup>.

### Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti

Na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií ústavný zákon ukladá existenciu výdavkových limitov a limitu na dlh verejnej správy (tzv. dlhovej brzdy). Oba tieto nástroje mali prispieť k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

**Súčasný spôsob aplikácie ústavného zákona<sup>9</sup> vládami a tiež parlamentom však nezabezpečil dostatočnú ochranu dlhodobej udržateľnosti najmä z dôvodu absencie efektívnych výdavkových limitov a čisto formálneho prístupu k plneniu sankcií dlhovej brzdy.** Ústavný zákon by preto bolo potrebné zmodernizovať tak, aby reflektoval súčasný vývoj dlhu, potrebu efektívneho riadenia likvidity a najmä, aby sa dlhová brzda stala efektívnym nástrojom zlepšovania dlhodobej udržateľnosti (napríklad v podobe prísnejších opatrení pri prekročení nižších sankčných pásiem a ochrany ekonomiky pred prudkou zmenou v rozpočtovej politike za predpokladu dostatočnej konsolidácie), čo si vyžaduje dosiahnutie zhody naprieč politickým spektrom. Nevyhnutným predpokladom efektívnej ochrany dlhodobej udržateľnosti je aj zmena prístupu vlád a parlamentu k pravidlám rozpočtovej zodpovednosti. Formálny prístup, ktorý vedie k obchádzaniu účelu pravidiel, je potrebné nahradiť ich reálnym plnením. Samotné sprísnenie sankcií dlhovej brzdy alebo sprecizovanie znenia ústavného zákona môže byť nedostatočné, ak nebude existovať funkčný mechanizmus na zabezpečenie dodržiavania jeho ustanovení. V neposlednom rade si je potrebné osvojiť skutočnosť, že efektívne

<sup>6</sup> Pozitívny strednodobý vplyv opatrení zahrnutých do rozpočtu na rok 2024 alebo prijatých v priebehu roku 2024 v oblasti daní a odvodov (zavedenie bankového odvodu, dočasné navýšenie zdravotných odvodov, zníženie príspevkov do II. piliera, zvýšenie sadzieb spotrebných daní, zavedenie dane zo sladených nápojov) je pritom výraznejší, ale je z veľkej časti využitý na financovanie nových výdavkových opatrení (zavedenie 13. dôchodku, navýšenie financovania zdravotníctva). Negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť vyplýva najmä z toho, že významná časť príjmov je dočasná (iba do roku 2027). Podľa [hodnotení](#) RRZ z januára 2024 trvalé opatrenia vlády v rozpočte prispievajú k zhoršeniu udržateľnosti o 0,5 % HDP.

<sup>7</sup> Členské štáty EÚ sa môžu s Európskou komisiou dohodnúť na predĺžení termínu predloženia národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu o primeranú dobu.

<sup>8</sup> Nové európske pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami (napr. zníženie príspevkov do 2. piliera, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasné zvýšenie daní).

<sup>9</sup> Vychádzajúc z prezumpcie racionálneho zákonodarcu bol ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený s dobromyseľným predpokladom, že jeho ustanovenia sa budú dodržiavať s cieľom zabezpečiť dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenska, a nie že sa bude aplikovať spôsobom, ktorý obchádza jeho dodržiavanie a ignoruje jeho podstatu.

fiškálne pravidlá, či už národné alebo európske, predstavujú len minimálne štandardy pre zodpovedné hospodárenie. Pravidlá nastavujú odôvodnené minimálne mantinely, ale nemusia po zohľadnení všetkých potrieb Slovenska predstavovať optimálne usmernenie pre hospodársku politiku.

#### Limit dlhu verejnej správy

**Podiel dlhu na HDP bol v rokoch 2022 a 2023 v najvyššom, piatom sankčnom pásme<sup>10</sup> dlhovej brzdy.** Dlh na konci roku 2022 dosiahol na základe údajov, ktoré zverejnil Eurostat v októbri 2023, úroveň 57,8 % HDP a na konci roku 2023 bol na základe predbežných<sup>11</sup> údajov z apríla 2024 na úrovni 56,0 % HDP.

Keďže 24-mesačná výnimka z uplatňovania prísnejších sankcií ústavného zákona<sup>12</sup> neplatila v období medzi 5. májom 2023 a 21. novembrom 2023, **na dosiahnutú výšku dlhu za rok 2022 sa počas tohto obdobia vzťahovali sankcie vyplývajúce z prekročenia hraníc všetkých piatich sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.** Sankcie dlhovej brzdy sa uplatňujú kumulovane, počnúc sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého pásma až po najvyššie sankčné pásmo (Tab 1).

**Tab 1: Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2022**

| Znenie ústavného zákona   | Plnenie          | Poznámky   |
|---|------------------|--|
| Vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu.                                    | nesplnené        | Návrh opatrení na zníženie dlhu za rok 2022 nebol predložený na rokovanie NR SR <sup>13</sup> .  |
| Platy členov vlády sa znížia na úroveň v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie. | formálne splnené | V roku 2023 ostali platy členov vlády na úrovni z 1. mája 2022, resp. roku 2021. Vláda si však vo februári 2024 schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad, ktoré formálne netvorია súčasť platu, čím ale obchádza účel tejto sankcie. |
| Ministerstvo financií SR zaviazalo 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu.   | formálne splnené | MF SR zaviazalo 3 % výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré však nemali vplyv na saldo rozpočtu, čím nedošlo k naplneniu podstaty tejto sankcie, ktorou je zníženie dlhu verejnej správy.  |
| Nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády.  | splnené          | Podľa MF SR nedošlo v období od 5. 5. 2023 do 21. 11. 2023 k uvoľneniu prostriedkov z rezervy vlády ani z rezervy predsedu vlády.  |
| Vláda nesmie predložiť na rokovanie národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024, ktorý                                     | formálne splnené | Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo   |

<sup>10</sup> Najvyššie sankčné pásmo v roku 2022 znamenalo, že podiel hrubého dlhu na HDP je vyšší ako 55 % HDP, vrátane.

<sup>11</sup> K definitívnemu potvrdeniu podielu dlhu na HDP za rok 2023 dôjde v jesennej notifikácii v októbri 2024.

<sup>12</sup> Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením hraníc tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde. Keďže Národná rada SR 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 sa začali uplatňovať od 5. mája 2023. Po voľbách do Národnej rady SR, ktoré sa uskutočnili 30. septembra 2023, Národná rada SR [schválila](#) programové vyhlásenie novej vlády SR na roky 2023 až 2027 a vyslovila jej dôveru dňa 21. novembra 2023, čím došlo k opätovnému spusteniu 24-mesačnej výnimky.

<sup>13</sup> Nepredloženie materiálu do konca roku 2023 MF SR odôvodnilo neskorým sformovaním vlády po voľbách do NR SR s tým, že absolútnou prioritou bola príprava a schválenie rozpočtu s cieľom vyhnúť sa provizóriu. K následnému posunu jeho predloženia došlo podľa MF SR v dôsledku hľadania politickej dohody na konsolidačných opatreniach. Materiál bol preto predložený na rokovanie vlády až 10. júla 2024. Z pohľadu RRZ však uvedený materiál reflektuje na zverejnenú výšku dlhu za rok 2023 a nie je ho možné súčasne považovať aj za splnenie sankcie na základe zverejnenej výšky dlhu za rok 2022, keďže sankcia sa uplatňuje každoročne.



|   |                         |  |
|---|-------------------------|--|
| obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2023.            |                         | dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie.  |
| Samosprávy sú povinné schváliť rozpočet na rok 2024 s výdavkami maximálne vo výške rozpočtovaných výdavkov v roku 2023. | <b>nehodnotené</b>      | Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.   |
| Vláda nemôže predložiť národnej rade rozpočet verejnej správy na rok 2024 s rozpočtovým schodkom.                       | <b>formálne splnené</b> | Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie. |
| Samosprávy sú zároveň povinné schváliť na rok 2024 len vyrovnaný alebo prebytkový* rozpočet.                            | <b>nehodnotené</b>      | Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.   |
| Vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery.   | <b>splnené</b>          | Dňa 15. júna 2023 došlo v NR SR k hlasovaniu o PVV a hlasovaniu o vyslovení dôvery tzv. „úradníckej“ vláde <sup>14</sup> . Vláde nebola vyslovená dôvera.  |

\* Vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet sa vzťahuje iba na bežný a kapitálový rozpočet a nezahŕňa finančné operácie.

Zdroj: RRZ

**Dosiahnutá výška dlhu za rok 2023 je vzhľadom na trvanie 24-mesačnej výnimky spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia prvých dvoch sankčných pásiem dlhovej brzdy (Tab 2).**

**Tab 2: Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2023**

| Znenie ústavného zákona   | Plnenie                           | Poznámky   |
|---|-----------------------------------|--|
| Vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu.                                    | <b>formálne splnené</b>           | Dokument bol doručený do NR SR, konkrétne opatrenia však nie sú dostatočné na zníženie podielu dlhu verejnej správy na HDP, čím nedošlo k reálnemu naplneniu cieľa ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 55a Ústavy SR, ktorých účelom je zabezpečiť dlhodobo udržateľné verejné financie. |
| Platy členov vlády sa znížia na úroveň v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie. | <b>priebežne sa formálne plní</b> | Platy členov vlády v roku 2024 ostali zachované na úrovni z 1. mája 2022, resp. roku 2021. Vláda si však vo februári 2024 schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad, ktoré formálne netvorí súčasť platu, čím ale obchádza účel tejto sankcie.  |

Zdroj: RRZ

**Napriek vysokým úrovňam dlhu verejnej správy, ktoré sa od roku 2020 kontinuálne nachádzajú v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy, v poslednom období opakovane dochádza len k formálnemu plneniu sankcií, ktoré má minimálne vplyvy na zníženie dlhu verejnej správy:**

- Na rokovanie národnej rady vláda opakovane predkladá dokument k zdôvodneniu výšky dlhu verejnej správy a návrhu opatrení na jeho zníženie. Rada opakovane upozorňuje, že tento materiál neobsahuje postačujúce množstvo konkrétnych opatrení na zníženie dlhu,

<sup>14</sup> Prezidentka SR dňa 15. mája 2023 vymenovala novú vládu. Vláda predložila svoje programové vyhlásenie na rokovanie národnej rady a požiadala poslancov národnej rady o vyslovenie dôvery, o ktorom sa hlasovalo 15. júna 2023, čo súčasne naplnilo aj požiadavku sankcie ústavného zákona. Poslanci národnej rady programové vyhlásenie neschválili a dôveru vláde nevyslovili. Ústavným dôsledkom nevyslovenia dôvery je odvolanie vlády. Vláda bola odvolaná a vzápätí 15. júna 2023 bola poverená vykonávaním pôsobnosti vlády až do zostavenia novej vlády, ktorá vzišla z predčasných parlamentných volieb do národnej rady konaných 30. septembra 2023.

čím nedochádza k reálnemu plneniu cieľa sankcií, ktorým je zníženie dlhu verejnej správy pod sankčné pásma. Dokument týkajúci sa dlhu za rok 2022 dokonca nebol vôbec predložený, resp. ho vláda predložila v júli 2024 kumulatívne za roky 2022 a 2023, čo ústavný zákon neumožňuje.

- Vláda v máji 2023 viazala 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu, avšak urobila tak na položkách bez vplyvu na saldo verejnej správy. Opätovne išlo iba o formálne splnenie ustanovenia ústavného zákona bez vplyvu na zníženie dlhu verejnej správy.
- Vláda predložila do národnej rady návrh vyrovnaného rozpočtu na roky 2024 až 2026, ktorý bol po spustení dočasnej výnimky z plnenia najprísnejších sankcií dlhovej brzdy späťvzatý. V návrhu vláda sama upozornila, že schválenie a realizácia vyrovnaného rozpočtu by v roku 2024 spôsobilo recesiu a ohrozilo fungovanie štátu a explicitne deklarovala, že predloženie návrhu vyrovnaného rozpočtu vníma výlučne ako splnenie zákonnej povinnosti<sup>15</sup>.

Podľa predkladateľov ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti mala realizácia opatrení vyplývajúcich z prekročenia sankčných pásiem dlhovej brzdy viesť k znižovaniu úrovne zadlženosti štátu na bezpečnú úroveň. Opatrenia prijímané vládami však dlhodobo nenapĺňajú tento zámer. **Prax ukázala, že vlády nie sú ochotné skutočne dodržiavať ústavný zákon a sankcie dlhovej brzdy pravidelne obchádzajú. Ignorujú tým účel zákona, ktorým je dosiahnutie dlhodobo udržateľného hospodárenia Slovenskej republiky.**

Slovenská republika, to znamená všetky jej orgány, resp. verejná moc ako taká, má chrániť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia krajiny. Ak hospodárenie nie je dlhodobo udržateľné, môže nastať situácia, že štát nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečovať ochranu základných práv, a to predovšetkým tých, ktoré sú od verejných financií závislé<sup>16</sup>. Vláda pri zostavovaní návrhu rozpočtu verejnej správy a opatrení chrániacich dlhodobú udržateľnosť disponuje mierou voľnej úvahy iba v medziach všeobecne záväzných právnych predpisov<sup>17</sup>. Formalizmus pri výklade a uplatňovaní príslušných ústavných noriem nie je prípustný. **Formálne plnenie ústavného zákona bez toho, aby bol naplnený jeho účel, možno považovať za jeho porušenie<sup>18</sup>.**

**V strednodobom horizonte RRZ odhaduje<sup>19</sup>, že bez dodatočných konsolidačných opatrení hrubý dlh kumulatívne porastie o 10,7 p.b. z úrovne 56 % HDP na konci roku 2023 na úroveň 66,8 % HDP v roku 2028.** Odhadované zvyšovanie dlhu verejnej správy je spôsobené najmä veľmi nepriaznivým vývojom štruktúrného primárneho salda. Najvyššie sankčné pásmo vyplývajúce z dlhovej brzdy bude v roku

<sup>15</sup> Vláda dosiahla vyrovnané saldo hospodárenia v návrhu rozpočtu výlučne znížením výdavkov verejnej správy približne o 11 mld. eur. Rada vo svojom [stanovisku](#) takýto postup zostavovania rozpočtu vnímala ako veľmi zjednodušený a analyticky nepodložený. Vláda pri tvorbe návrhu rozpočtu vyvinula nedostatočnú snahu s cieľom čisto formálne naplniť požiadavku ústavného zákona. Na druhej strane Rada si bola vedomá toho, že do konca roku 2023 by s vysokou pravdepodobnosťou došlo ku vzniku novej vlády a spusteniu výnimky z povinnosti uplatňovania sankcie vyrovnaného rozpočtu, čo prakticky znižovalo dôležitosť prípravy vyrovnaného rozpočtu.

<sup>16</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 13/2022, body 158 a 159.

<sup>17</sup> Túto mieru voľnej úvahy musí využiť spôsobom, s ktorým je sama stotožnená, a to tak, aby bola ňou navrhované opatrenia pripravená dobromyseľne plniť. Zároveň štátne orgány sú viazané nielen textom, ale aj zmyslom a účelom príslušného zákona.

<sup>18</sup> Praktické plnenie zákona pred formalizmom vyzdvihol Ústavný súd SR napríklad pri úlohách RRZ v 161. bode z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022. Ústavný súd zároveň pripomenul, že ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad.

<sup>19</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), júl 2024.

2028 začínať na úrovni 50 % HDP, čo by znamenalo jeho prekročenie o 16,8 p.b. Pri zohľadnení 2-ročnej výnimky z uplatňovania najprísnejších sankcií dlhovej brzdy po schválení programového vyhlásenia novej vlády, ktorá vzišla z predčasných parlamentných volieb na jeseň v roku 2023, tak **existuje vážne riziko opätovnej potreby predloženia vyrovnaného návrhu rozpočtu verejnej správy s nerastúcimi výdavkami na rok 2026.**

#### *Limit verejných výdavkov*

Ústavný zákon predpokladal od samého začiatku ako nevyhnutnú súčasť zodpovedného hospodárenia okrem limitu na dlh aj zavedenie operatívneho nástroja riadenia rozpočtu – výdavkových limitov. K uzákoneniu limitu verejných výdavkov však došlo až po 11 rokoch od schválenia ústavného zákona. Limity sa s účinnosťou od 1. apríla 2022 stali hlavným rozpočtovým nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, no v takejto podobe ostali platné len do 31. júla 2024.

**Počas ich dvojročnej účinnosti nedošlo k efektívnej aplikácii pravidla a k záväznému použitiu limitu verejných výdavkov ako hlavného nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti.** Limit verejných výdavkov na rok 2023 sa napriek schváleniu Národnou radou SR nepremietol do schváleného rozpočtu z dôvodu uplatňovanej výnimky naviazanej na európske pravidlá Paktu stability a rastu<sup>20</sup>. Následne, schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 nebol zostavený v súlade s platným výdavkovým limitom<sup>21</sup>, čím došlo k porušeniu zákona.

Vláda namiesto zosúladenia rozpočtu s platným limitom schválila zmenu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou limity verejných výdavkov v plnej miere naviazala na reformované európske pravidlá Paktu stability a rastu s účinnosťou od 1. augusta 2024<sup>22</sup>. Limit verejných výdavkov bude po novom vypočítavať ministerstvo financií vychádzajúc z predpokladov Európskej komisie.

Podľa Rady schválené zmeny fungovania limitu sú pravdepodobne v rozpore s konceptom ochrany dlhodobého hospodárenia Slovenskej republiky zakotvenej v článku 55a Ústavy SR a v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. **Ide o významné oslabenie doterajšieho rámca pravidiel, keďže limity verejných výdavkov naviazané na európske pravidlá nedostatočne<sup>23</sup> zohľadňujú potrebu dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti na 50-ročnom horizonte.**

<sup>20</sup> Podľa [hodnotenia](#) Rady došlo k prekročeniu platného limitu pre rok 2023 o 1,0 mld. eur (0,8 % HDP) najmä z dôvodu trvalého zvýšenia výdavkov na 13. dôchodky a zdravotníctvo. Plánovaným cieľom limitu na rok 2023 bolo zlepšenie dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP, avšak skutočný vývoj výdavkov spadajúcich pod limit prispel v roku 2023 k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,6 % HDP.

<sup>21</sup> Vzhľadom na to, že v čase schvaľovania rozpočtu vládou a národnou radou nebol schválený limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027, ktorý predložila RRZ do NR SR dňa 15. decembra 2023, platným limitom bol limit schválený 1. februára 2023 uznesením NR SR č. 1964. RRZ vo svojom [stanovisku](#) k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov upozorňovala, že limit schválený 1. februára 2023 nestratil platnosť uplynutím volebného obdobia NR SR.

<sup>22</sup> Národná rada SR schválila túto novelu 9. mája 2024 v skrátanom legislatívnom konaní. K výpočtu limitu verejných výdavkov v súlade s európskymi fiškálnymi pravidlami by malo dôjsť pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027. Pre rok 2024 novela ustanovuje limit verejných výdavkov, ktorý vychádza z [odporúčaní Rady EÚ](#) z júna 2023 pre maximálny rast čistých výdavkov na úrovni 5,7 %.

<sup>23</sup> Nové európske pravidlá vyžadujú kompenzovanie odhadovaných nákladov na starnutie populácie len v 10-ročnom horizonte, pričom nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami (napr. zníženie príspevkov do 2. piliera, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasné zvýšenie daní).

**Táto zmena vo fungovaní limitov môže viesť k pomalšiemu trvalému ozdraveniu verejných financií a aj k jeho oddiaľovaniu.** Nové pravidlo limitu verejných výdavkov nevyžaduje na rok 2024 žiadnu konsolidáciu a jeho splnenie je možné aj pri zhoršení dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Konsolidácia verejných financií by mala začať od roku 2025 a jej prísnosť ovplyvní aj to, či Európska komisia umožní jej rozloženie na dlhšie ako štvorročné obdobie. Podľa RRZ nemusia byť nové limity dostatočne funkčné a pružné. Budú sa totiž vyznačovať zdĺhavým procesom korekcie v prípade ich nedodržania, menšou precíznosťou proti možnému obchádzaniu a vyššou rigiditou v prípade kríz.

#### *Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu*

Pravidlá týkajúce sa územnej samosprávy majú za cieľ oddeliť zodpovednosť za platobnú schopnosť samosprávy od štátu, zabezpečiť financovanie ich nových úloh zo strany štátu a zabrániť nadmernému zadĺženiu samospráv. Z týchto dôvodov sa vyhodnocujú tri oblasti: 1/ či štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť 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 nezabezpečoval platobnú schopnosť samospráv**. Vláda v roku 2023 neposkytla samosprávam nové úvery, ale **odpustila im pôžičky poskytnuté v roku 2020<sup>24</sup>, čím dočasne zlepšila ich hospodárenie<sup>25</sup>**. Aktuálne platné pravidlá poskytovania návratných finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív by bolo potrebné upraviť tak, aby zabránili selektívnemu zvýhodňovaniu samospráv a predchádzaniu ich platobnej neschopnosti v budúcnosti.
- **Podľa dostupných informácií v priebehu roku 2023 nedošlo k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu<sup>26</sup>**. Naďalej však pretrvávajú negatívne dopady výrazného zásahu do výnosu z podielových daní (zvýšenie daňového bonusu na deti), ktorých dopady neboli zo strany vlády a parlamentu vopred dostatočne vyhodnotené. Povinnosť zabezpečiť adekvátne finančné zdroje sa podľa ústavného zákona nevzťahuje na zmeny v existujúcich kompetenciách samospráv, ktoré nemajú významné finančné vplyvy. Existujú mechanizmy, pomocou ktorých môže samospráva získať zdroje iným spôsobom (napr. zvýšením daní<sup>27</sup> alebo prenesením nákladov

<sup>24</sup> Vláda v roku 2023 odpustila samosprávam pôžičky čerpané vo forme návratných finančných výpomocí. Vláda obciam a vyšším územným celkom tieto financie pôvodne poskytla na kompenzáciu výpadku dane z príjmov fyzických osôb spôsobeného pandémiou ochorenia COVID-19.

<sup>25</sup> Odpustené pôžičky boli pomerne rovnomerne rozdelené medzi samosprávne kraje a väčšie obce. Niektoré mestá a obce však o pôžičky nežiadali, resp. im neboli poskytnuté, a iné dostali výrazne menej. Z ex-post vyhodnotenia je teda zrejmé, že financovanie výpadkov príjmov samospráv spôsobených pandémiou ochorenia COVID-19 nebolo distribuované spravodlivo a podľa vopred jasných kritérií, na čo doplatili obce a mestá, ktoré o pôžičky nepožiadali.

<sup>26</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, v čl. 71, ods. 1: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“

<sup>27</sup> Úroveň zdaňovania nehnuteľností na Slovensku je z medzinárodného hľadiska nízka a existuje priestor na zvýšenie tejto dane.

na prijímateľov služieb)<sup>28</sup>. Ich nevyužívanie môže naznačovať nižšiu urgenciu problémov s financovaním.

**Je nevyhnutné, aby v súlade s princípom transparentnosti a efektivity boli akékoľvek zmeny týkajúce sa financovania samospráv vždy predmetom štandardného pripomienkového konania.** Tiež je potrebné dôsledne dodržiavať a monitorovať vplyvy opatrení tak, aby ústredné orgány štátu nevytvárali dodatočné vplyvy na rozpočty samospráv bez ich identifikácie v doložkách vplyvov a zároveň, aby nedochádzalo k presunom nových úloh (či už pri výkone originálnej alebo prenesenej právomoci samosprávy) na samosprávy bez poskytnutia adekvátneho finančného krytia.

- V prípade samospráv s nadmerným dlhom<sup>29</sup> boli ukončené správne konania o uložení pokuty za rok 2022. **Kým všetky VÚC mali dlh pod stanoveným limitom, z 34 prvotne identifikovaných obcí po zohľadnení zákonných výnimiek a kontrole vykázaných hodnôt bola pokuta uložená 3 obciam.** Za rok 2023 hrozí pokuta predbežne 27 obciam, v súčasnosti prebieha overovanie vykázaných hodnôt. Ďalších 38 obcí bolo oslovených, pretože nepodali potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali aj za rok 2023 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>30</sup> všetky informácie súvisiace s overovaním výšky dlhu samospráv a uložením pokút.**

#### Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

**Pravidlá rozpočtovej transparentnosti definované ústavným zákonom boli 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 2024 až 2026 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 2022 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 RRZ v správe z augusta 2023<sup>31</sup>, v ktorých však **nedošlo, s výnimkou mierneho zlepšenia porovnateľnosti rozpočtu s vykazovanými údajmi a plánovaným spresnením vyčíslenia čistého bohatstva, k žiadnemu pokroku. Skôr naopak,**

<sup>28</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 efektívnym, 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>29</sup> Prekročenie limitu dlhu vo výške 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Presná definícia ukazovateľa je uvedená v prílohe 5.

<sup>30</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.

<sup>31</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ je uvedený v prílohe 3.

**transparentnosť sa znížila v oblasti použitia metodiky ESA2010 a v dôsledku upustenia od zostavovania výdavkov rozpočtu na základe scenárov nezmenených politík.**

Medzi najväčšie pretrvávajúce nedostatky, ktorých náprava by mohla viesť ku skvalitneniu rozpočtovej transparentnosti a celého rozpočtového procesu, podľa RRZ patrí:

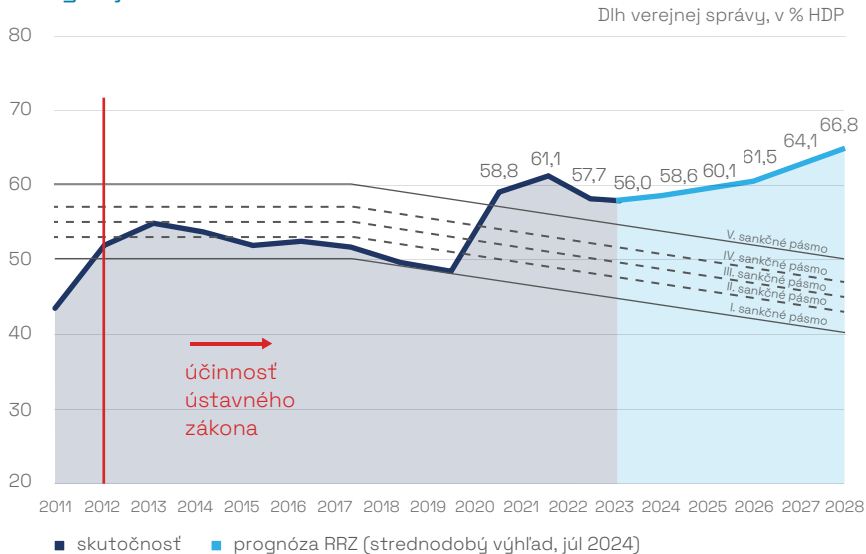
- **Rozpočet verejnej správy nebol zostavený v súlade s rozpočtovými cieľmi na roky 2024 až 2026. V roku 2024 bol cieľ rozpočtu stanovený vládou naplnený vďaka zaznamenaniu financovania časti energopomoci zo zdrojov EÚ, čo však vzhľadom na načasovanie pomoci v roku 2023 bolo v rozpore s princípmi ESA2010. V ďalších rokoch chýbali konkrétne konsolidačné opatrenia (vo výške 1,1 resp. 1,6 % HDP).**
- **RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci.** Schvaľovanie hotovostného (a len) 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.
- **Zostavovanie výdavkovej strany rozpočtu by malo vo väčšej miere vychádzať zo scenára nezmenených politík na najbližšie tri roky tak, ako to v minulosti ukladal zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy<sup>32</sup>.** V ostatných rokoch bol takto prezentovaný rozpočet len v oblasti výdavkov zdravotných poisťovní, čo umožňovalo transparentne posúdiť predpoklady zostavenia rozpočtu zdravotníctva, vrátane vplyvov zapracovaných opatrení. Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 takéto informácie neobsahoval už ani pri výdavkoch v zdravotníctve<sup>33</sup>.
- **K zlepšeniu informovanosti by malo 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, na čom v súčasnosti MF SR pracuje<sup>34</sup>.** 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> Podľa druhej vety §4, ods. 2 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy: „Rozpočet verejnej správy sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík.“ Táto časť však bola s účinnosťou od 1. augusta 2024 zo zákona vypustená (v čase schvaľovania rozpočtu však bola stále platná). Ministerstvo financií SR túto úpravu odôvodňuje nutnosťou zabezpečiť plnenie záväzkov schválených v strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne v zmysle nových európskych pravidiel. Podľa názoru RRZ však príprava rozpočtu na základe NPC scenárov nie je v rozpore s požiadavkou, aby bol rozpočet zostavený v súlade s novými európskymi pravidlami (dosiahnutie požadovaného tempa rastu výdavkov zabezpečujú prave opatrenia nad rámec NPC scenára).

<sup>33</sup> MF SR však na požiadanie poskytlo RRZ podklad za zdravotníctvo v štruktúre vývoja výdavkov podľa NPC scenára a dodatočných opatrení.

<sup>34</sup> MF SR listom potvrdilo, že aktívne pracuje na metodike Konceptu čistého bohatstva SR, pričom v súčasnosti sa zameralo na tri nezmapované oblasti, ktoré neboli doteraz vykazované a kvantifikované – ocenenie kultúrneho dedičstva bohatstva SR, ekosystémy a ekosystémové služby na Slovensku a chránené územia (lesy, voda, fauna a flóra).

## Vývoj hrubého dlhu od roku 2011



Dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2023 úroveň 56 % HDP. Aj napriek miernemu medziročnému poklesu sa hrubý dlh nachádzal v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy.

Dosiahnutá úroveň dlhu za rok 2023 je v súčasnosti spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia hraníc druhého sankčného pásma dlhovej brzdy, keďže platí 24-mesačná výnimka z uplatňovania najprísnejších sankcií dlhovej brzdy.

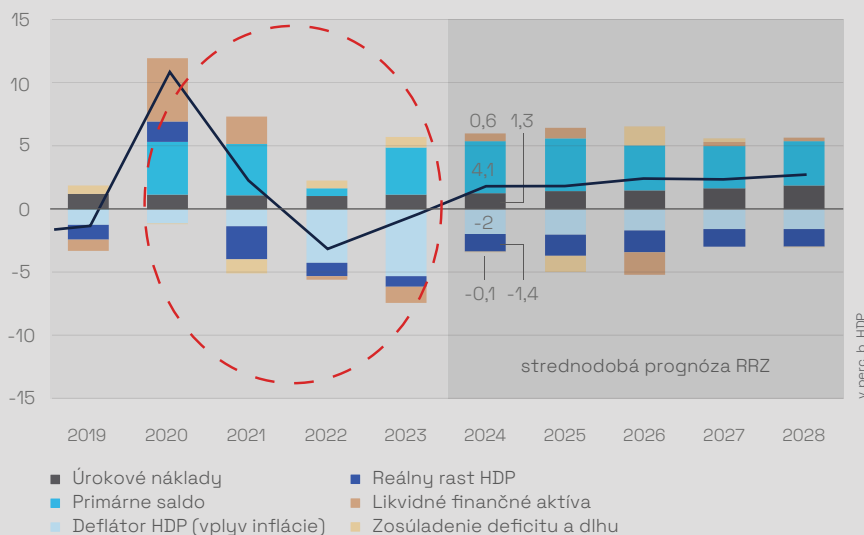
Bez prijatia dodatočných konsolidačných opatrení prognóza RRZ predpokladá, že hrubý dlh do konca roka 2028 stúpne až na úroveň 66,8 % HDP. Najviac sa na neustálom medziročnom náraste bude podieľať nepriaznivé hospodárenie vlády a vplyv úrokových nákladov na obsluhu verejného dlhu.

## Vybrané príspevky k zmene dlhu (2019-2028)

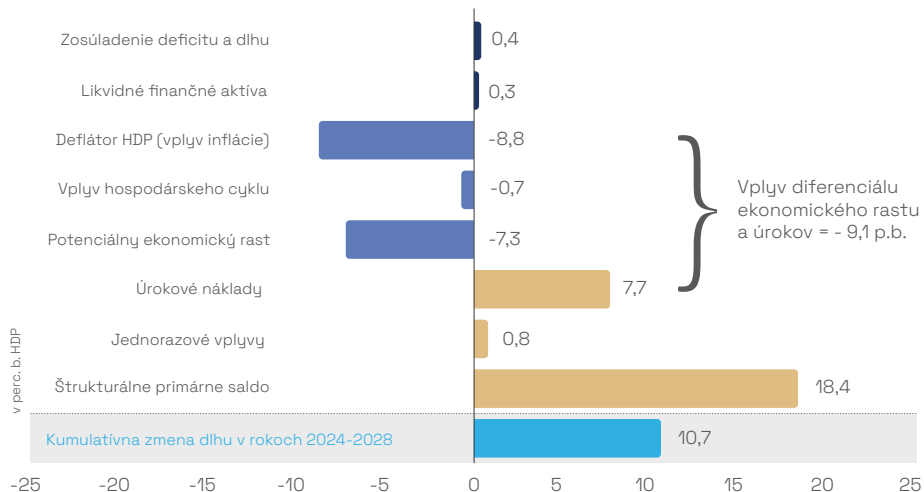
Oproti predkrízovému obdobiu na konci roka 2019 sa úroveň hrubého dlhu na konci roka 2023 zvýšila kumulatívne o 8,1 p.b. HDP z 48 % HDP na 56 % HDP.

Na zvýšení dlhu v rokoch 2020 a 2021 sa podpísalo najmä vládne hospodárenie vrátane jednorazových opatrení na sanáciu dôsledkov pandémie (príspevok 8,3 p.b. HDP) a zvýšená hotovostná rezerva štátu v období neistoty na finančných trhoch (7,2 p.b. HDP).

Vplyvom bezpečnostnej a energetickej krízy došlo v roku 2022 k výraznému nárastu inflácie, čo dočasne znížilo podiel verejného dlhu na HDP. Inflácia v rokoch 2022 a 2023 kumulatívne prispela k poklesu dlhu o 9,6 p.b. HDP.



## Príspevky k medziročnej zmene dlhu (2024-2028)

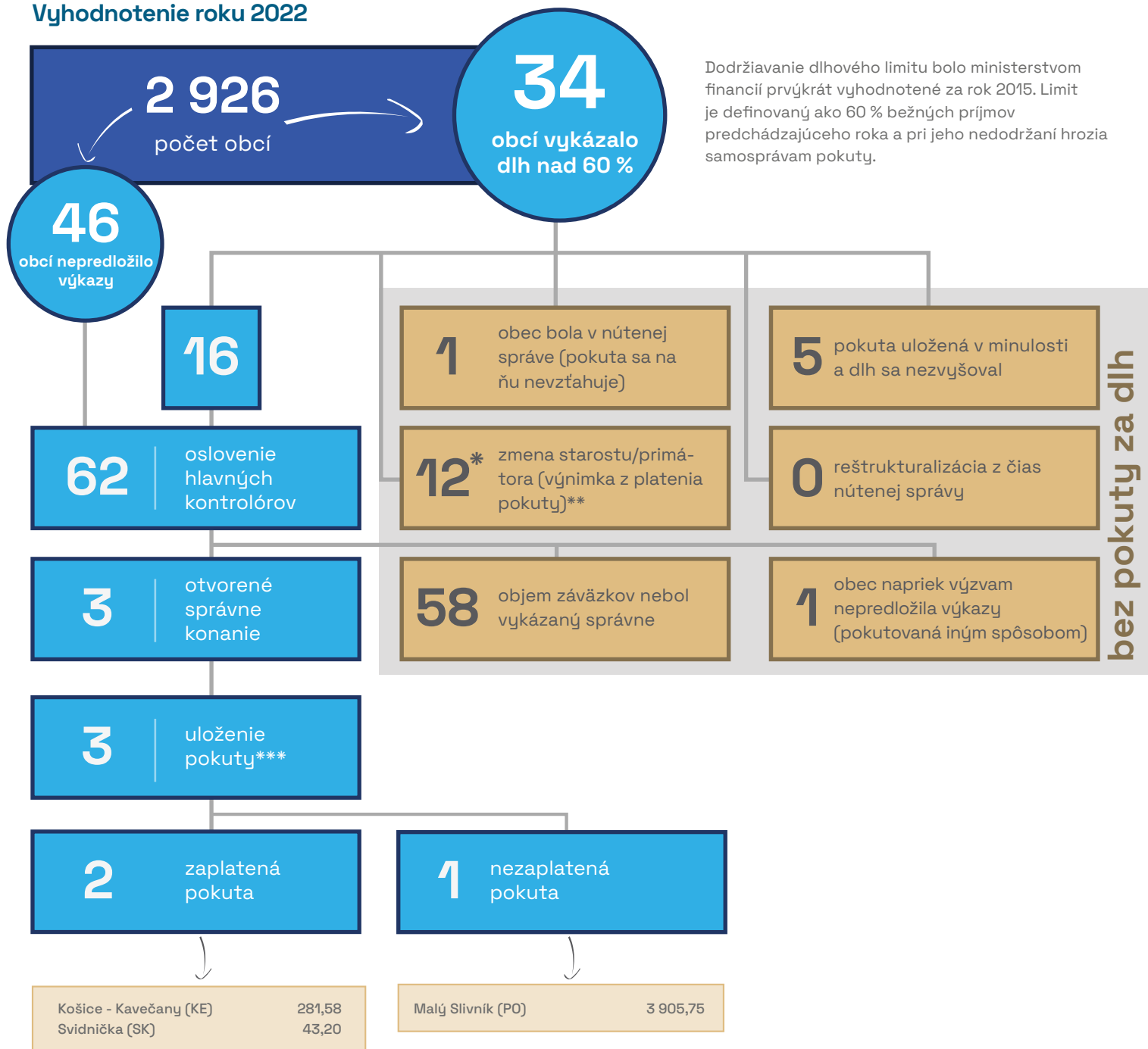


Hrubý dlh v strednodobom horizonte rokov 2024-2028 podľa odhadu RRZ porastie o 10,7 percentuálnych bodov z 56 % HDP na 66,8 % HDP.

Ak sa neprijmú dodatočné fiškálne opatrenia na zlepšenie štrukturálnej primárnej bilancie, rozpočtová politika spolu s rastúcim vplyvom úrokových nákladov bude predstavovať značné riziko pre udržateľnosť verejných financií.

Predpokladané nepriaznivé hospodárenie vlády zvýši verejný dlh v období rokov 2024-2028 o 18,4 p.b. HDP. Tento nárast bude iba mierne kompenzovaný diferenciálom ekonomického rastu a úrokových nákladov, ktorý prispieje k zníženiu dlhu o 9,1 p.b. HDP.

## Vyhodnotenie roku 2022



\* Rovnaká výnimka sa týkala aj ďalších štyroch obcí, kde sa ale prekrývala s predošlými výnimkami.

\*\*V týchto obciach boli tiež oslovení hlavní kontrolóri pre účely preverenia skutočného stavu, avšak po dodatočnej kontrole sa zistilo, že všetky obce spĺňajú zákonom stanovený limit na dlh.

\*\*\* Stav k 10.7.2024. Uložené pokuty sú uvedené v eurách.









Všetky vyššie územné celky mali dlh pod 60 % limitom.

## Vyhodnotenie roku 2023

Predbežne bolo identifikovaných 30 obcí s dlhom nad 60 %. Z toho po zohľadnení zákonných výnimiek MF SR požiadalo o preverenie poskytnutých údajov 27 hlavných kontrolórov obcí. Momentálne prebieha kontrola vykázaných dlhov. Ďalších 38 obcí bolo oslovených, pretože nepredložili potrebné finančné výkazy. Všetky VÚC mali dlh pod 60 % aj v roku 2023.



## Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2022

| Znenie ústavného zákona  | Plnenie  | Poznámky   |
|--|--|--|
| Vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu.   |  nespĺnené        | Návrh opatrení na zníženie dlhu za rok 2022 nebol predložený na rokovanie NR SR.   |
| Platy členov vlády sa znížia na úroveň v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie.  |  formálne splnené | V roku 2023 ostali platy členov vlády na úrovni z 1. mája 2022, resp. roku 2021. Vláda si však vo februári 2024 schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad, ktoré formálne netvorí súčasť platu, čím ale obchádza účel tejto sankcie.                          |
| Ministerstvo financií SR zaviazalo 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu.  |  formálne splnené | MF SR zaviazalo 3 % výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré však nemali vplyv na saldo rozpočtu, čím nedošlo k naplneniu podstaty tejto sankcie, ktorou je zníženie dlhu verejnej správy.  |
| Nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády.   |  splnené          | Podľa MF SR nedošlo v období od 5. 5. 2023 do 21. 11. 2023 k uvoľneniu prostriedkov z rezervy vlády ani z rezervy predsedu vlády.  |
| Vláda nesmie predložiť na rokovanie národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2023. |  formálne splnené | Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie. |
| Samosprávy sú povinné schváliť rozpočet na rok 2024 s výdavkami maximálne vo výške rozpočtovaných výdavkov v roku 2023.  |  nehodnotené      | Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.   |
| Vláda nemôže predložiť národnej rade rozpočet verejnej správy na rok 2024 s rozpočtovým schodkom.  |  formálne splnené | Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie. |
| Samosprávy sú zároveň povinné schváliť na rok 2024 len vyrovnaný alebo prebytkový* rozpočet.   |  nehodnotené    | Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.   |
| Vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery.  |  splnené        | Dňa 15. júna 2023 došlo v NR SR k hlasovaniu o PVV a hlasovaniu o vyslovení dôvery tzv. úradníckej vláde. Vláde nebola vyslovená dôvera.   |

## Hodnotenie plnenia sankcií dlhovej brzdy za rok 2023

| Znenie ústavného zákona   | Plnenie  | Poznámky  |
|---|--|---|
| Vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu. Zákon nestanovuje termín predloženie tohto návrhu. |  formálne splnené           | Dokument bol doručený do NR SR, konkrétne opatrenia však nie sú dostatočné na zníženie podielu dlhu verejnej správy na HDP, čím nedošlo k reálnemu naplneniu cieľa ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 55a Ústavy, ktorých účelom je zabezpečiť dlhodobu udržateľnosť verejných financií. |
| Platy členov vlády sa znížia na úroveň v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie.                 |  priebežne sa formálne plní | Platy členov vlády v roku 2024 ostali zachované na úrovni z 1. mája 2022, resp. roku 2021. Vláda si však vo februári 2024 schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad, ktoré formálne netvorí súčasť platu, čím ale obchádza účel tejto sankcie.   |

## Hodnotenie plnenia osobitných ustanovení pre územnú samosprávu

| Znenie ústavného zákona   | Plnenie   | Poznámky  |
|---|---|---|
| Štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku.  |  splnené             | RRZ konštatuje, že štát finančne nezabezpečoval platobnú schopnosť samospráv. Štát v roku 2023 neposkytol samosprávam úvery, ktorými by zlepšoval ich hospodárenie.                             |
| 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             | Podľa dostupných informácií v priebehu roku 2023 nedošlo k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu.                         |
| 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 2023 u 27 obcí. Oslovených bolo aj 38 obcí, ktoré nepredložili výkazy. Po preverení výšky dlhu začne MF SR správne konanie o uložení pokuty. |

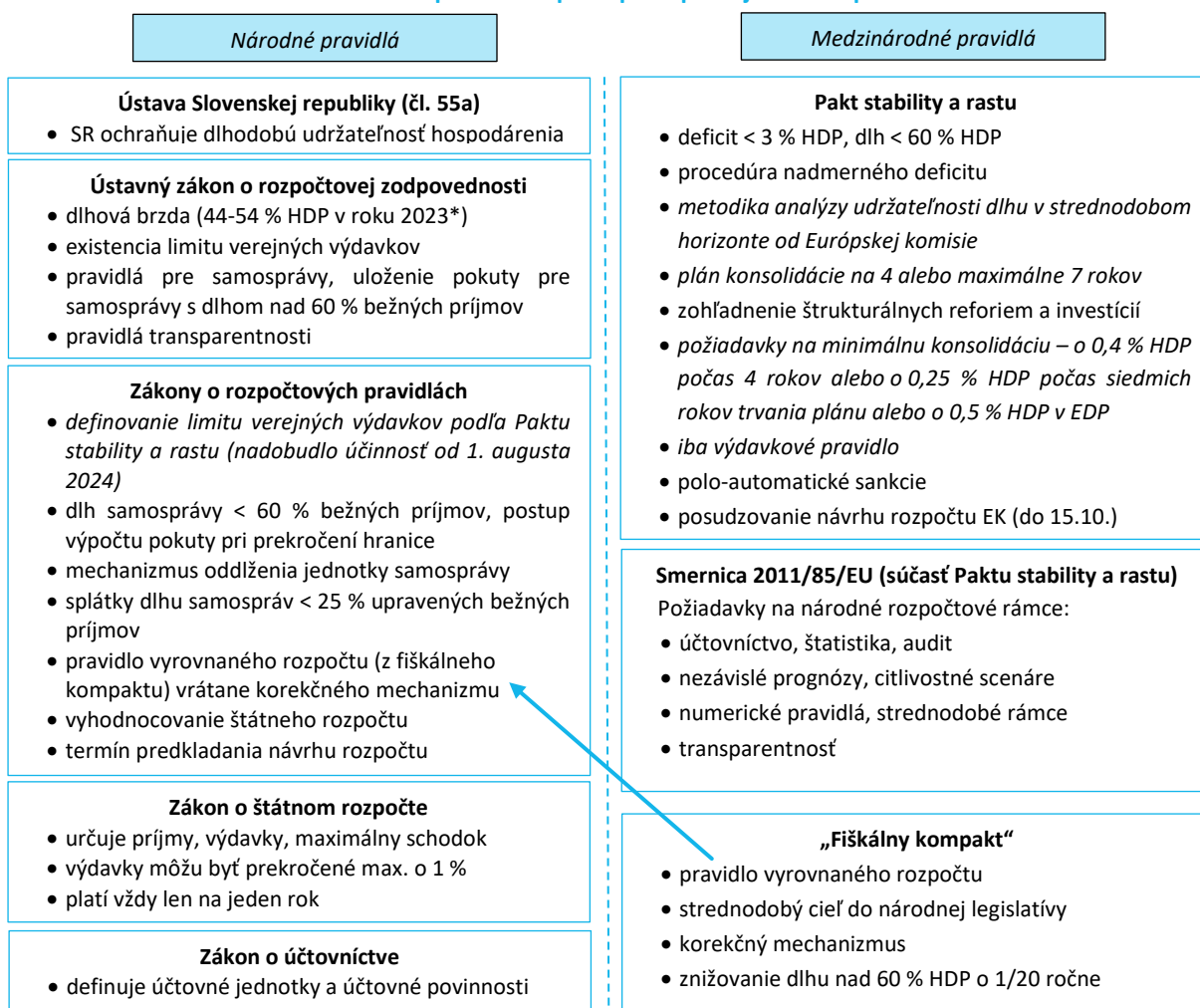
\* Vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet sa vzťahuje iba na bežný a kapitálový rozpočet a nezahrňa finančné operácie.

## 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 vládam 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. Navyše jedným z cieľov európskych pravidiel je aj obmedziť negatívne vplyvy deficitov jednotlivých členských krajín na ekonomický vývoj v ostatných členských krajinách, obzvlášť v rámci eurozóny.

**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, rozpočtové pravidlá územnej samosprávy a zákon o štátnom rozpočte. Okrem týchto pravidiel definovaných na národnej úrovni sa na Slovensko vzťahujú aj pravidlá európskeho spoločenstva, ktoré sa menili v apríli 2024 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

**Box 1: Reforma pravidiel fiškálneho rámca EÚ**

Rada EÚ dňa 29. apríla 2024 prijala tri právne predpisy, ktoré reformujú rámec správy hospodárskych záležitostí a fiškálneho riadenia EÚ<sup>35</sup>.

Základom nových pravidiel bude národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán. Každý členský štát by mal predložiť národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán, v ktorom sa stanoví stratégia fiškálnej politiky spolu s prioritnými investíciami a reformami, ktoré zabezpečia nepretržité a postupné znižovanie dlhu a udržateľný a inkluzívny rast, a zároveň zabráni procyklickej fiškálnej politike. Fiškálna trajektória by mala pozostávať z medziročného rastu čistých výdavkov počas trvania plánu, ktorý je potrebné dodržať na dosiahnutie cieľného zníženia dlhu a deficitu na konci horizontu plánu.

Plán by sa mal stanoviť na štyri roky, počas ktorého členský štát konsoliduje verejné financie s možnosťou predĺženia maximálne o tri roky (spolu s rozložením potrebnej konsolidácie na dlhšie obdobie), ak sa členský štát zaviazal uskutočniť súbor reforiem a investícií zlepšujúci potenciál rastu a odolnosti svojho hospodárstva.

Pre prvé kolo plánov by mala byť hodnovernosť poklesu verejného dlhu v strednodobom horizonte založená na analýze udržateľnosti dlhu v strednodobom horizonte vypracovanej podľa metodiky Európskej komisie.

Na stanovenie a monitorovanie fiškálnej trajektórie bude slúžiť jediný operačný ukazovateľ založený na čistých výdavkoch financovaných z vnútroštátnych zdrojov. Ide o výdavky verejnej správy bez úrokových výdavkov, diskrečných príjmových opatrení, výdavkov na programy Európskej únie plne krytých príjmami z fondov únie, vnútroštátnych výdavkov na spolufinancovanie programov financovaných úniou, ako aj cyklických výdavkov na dávky v nezamestnanosti a jednorazových výdavkov a dočasných vplyvov stanovených podľa metodiky Európskej komisie.

Prípadné ročné a kumulatívne odchýlky pozorovaných čistých výdavkov od trajektórie vývoja čistých výdavkov stanovenej Radou EÚ sa budú zaznamenávať na kontrolný účet príslušného členského štátu. V prípade zaznamenania odchýlky o aspoň 0,3 p.b. HDP ročne alebo kumulatívnej odchýlky o aspoň 0,6 p.b. HDP dochádza v rámci nových pravidiel k splneniu podmienok pre spustenie procedúry nadmerného deficitu.

Okrem všeobecnej únikovej doložky zavádzajú nové európske fiškálne pravidlá aj národné únikové doložky, na základe ktorých sa bude môcť členský štát v prípade prudkého hospodárskeho poklesu alebo v prípade, ak nastanú výnimočné okolnosti mimo kontroly členského štátu, ktoré výrazne ovplyvňujú jeho verejné financie, odchýliť od trajektórie vývoja čistých výdavkov stanovenej Radou EÚ.

**Implementácia pravidiel od roku 2025**

Európska komisia zaslala členským štátom, ktorých verejný dlh presahuje 60 % HDP alebo deficit verejných financií presahuje 3 % HDP, predbežné usmernenie dňa 21. júna 2024. Predbežné usmernenie obsahuje strednodobé projekcie verejného dlhu, makroekonomickú prognózu s predpokladmi a referenčnú trajektóriu pre čisté výdavky vzťahujúcu sa obdobie konsolidácie v trvaní štyroch a maximálne siedmich rokov. Toto usmernenie zatiaľ nezverejnili ani Európska komisia, ani Ministerstvo financií SR. Podľa nezávislých prepočtov zverejnených inštitútom [Bruegel](#), ako aj podľa odhadov RRZ vychádza pre Slovensko potrebná miera priemernej ročnej konsolidácie na úrovni 1,3 % HDP v prípade štvorročného plánu a 0,8 % HDP pri sedemročnom pláne konsolidácie, čo sú jedny z najprísnejších hodnôt v rámci EÚ. Potreba výrazného zlepšovania verejných financií je spôsobená najmä zlým východiskovým stavom, nerealizovanou konsolidáciou v rokoch 2023 a 2024 a odhadovanými vyššími budúcimi nákladmi spojenými so starnutím populácie.

Prvé národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány by mali členské štáty predložiť na posúdenie Európskej komisii a na schválenie Radou EÚ do 20. septembra 2024<sup>36</sup>. Tieto by mali obsahovať záväznú trajektóriu konsolidácie v súlade s predbežným usmernením Európskej komisie<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Ide o [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ\) 2024/1263](#), ktorým sa ruší a nahrádza nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 tzv. preventívna časť. [Nariadenie Rady \(EÚ\) 2024/1264](#), ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97, tzv. korektívna časť. [Smernica Rady \(EÚ\) 2024/1265](#), ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

<sup>36</sup> Členské štáty EÚ sa môžu s Európskou komisiou dohodnúť na predĺžení termínu predloženia plánu o primeranú dobu.

<sup>37</sup> Najneskôr v čase zverejnenia tohto plánu bude zverejnené aj predbežné usmernenie Európskej komisie.

## Zmeny v rozpočtových pravidlách v roku 2023

Počas roku 2023 došlo k zmenám v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Novelizácia zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy prebehla celkovo raz, zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa novelizoval taktiež jedenkrát (podrobne v prílohe 1).

Zmena zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy spočívala v doplnení Úradu pre územné plánovanie medzi výnimky z rozpočtových organizácií, ktoré môžu byť zakladateľom alebo zriaďovateľom inej právnickej osoby.

Najvýznamnejšia zmena sa týkala zákona o rozpočtových pravidlách pre samosprávy, ktorá zaviedla **možnosť oddĺženia jednotky samosprávy za predpokladu, ak sa v priebehu nútenej správy nepodarí uspokojiť dlhy v celkovej výške**, čo znamená, že po uplynutí 20 rokov sa neuhradené časti dlhu stanú nevymáhateľnými (nie skôr ako 31.12.2024)<sup>38</sup>. Tento návrh zákona bol schválený cez pozmeňovací návrh k poslaneckému návrhu zákona, kedy došlo k významným zmenám oproti návrhu, ktorý prešiel prvým čítaním v NR SR, výbormi NR SR a medzirezortným pripomienkovým konaním.

Podľa stanoviska MF SR je prijatá novela v rozpore s platným kompetenčným zákonom, keďže legislatívna úprava insolvenčného práva územnej samosprávy neprislúcha gescii ministerstva financií, ale ministerstva spravodlivosti. Schválená novela dáva MF SR právo rozhodovať o návrhu na konsolidáciu pohľadávok a po schválení plánu konsolidácie obecným zastupiteľstvom aj právo schvaľovať konsolidačný plán obce. MF SR upozornilo predkladateľov, že právo vykonávať úkony, ktoré môžu viesť k zániku pohľadávok veriteľov, má v právnom poriadku SR len nezávislý súd. Zároveň existuje riziko žalôb na Slovenskú republiku zo strany veriteľov, ak sa neuhradené pohľadávky stanú po 20 rokoch nevymáhateľnými. **Podľa MF SR táto zmena zákona nemá oporu v aplikačnej praxi a je nekompatibilná s platným právnym poriadkom SR. V súčasnosti však spolu s Ministerstvom spravodlivosti SR prebiehajú pracovné rokovania k možnosti systémového riešenia insolventnosti územnej samosprávy.** Aktuálne v režime konsolidácie hospodári iba mestská časť Bratislava – Devín.

## Zmeny v rozpočtových pravidlách v roku 2024

Počas roku 2024 do termínu vypracovania tejto hodnotiacej správy, došlo k novelizácii zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy aj zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Najvýznamnejšia zmena nastala v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy, v rámci ktorej došlo k úprave **limitu verejných výdavkov**:

- **Novela v zákone stanovuje sumu limitu verejných výdavkov na rok 2024<sup>39</sup>, ktorá vychádza z odporúčaní Rady EÚ z júna 2023 pre maximálny rast čistých výdavkov na úrovni 5,7 %.**

<sup>38</sup> V hodnotiacej správe z roku 2023 RRZ odporúčala, v ideálnom prípade, nastaviť systém oddĺženia obcí podobne, ako je to u fyzických osôb, pod dohľadom súdu, so stanovením lehoty na uspokojenie veriteľov a podmienky dodržiavania dobrej viery dlžníka (napr. vyvinúť primeranú snahu na zvýšenie vlastných príjmov obce s cieľom uspokojiť čo najväčšiu časť dlhu).

<sup>39</sup> Vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov na rok 2024 je plne v kompetencii MF SR, pričom zákon nestanovuje spôsob jeho vyhodnotenia.

- **Limit verejných výdavkov definuje od roku 2025 ako maximálnu výšku výdavkov vyjadrených sumou určenou v súlade s povoleným medziročným rastom čistých výdavkov<sup>40</sup>.** Limit bude vypočítavať ministerstvo financií v súlade s trajektóriou vývoja čistých výdavkov v národnom strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne vychádzajúcom z nových európskych fiškálnych pravidiel<sup>41</sup>. Limit schvaľuje vláda a následne NR SR na všetky roky, na ktoré sa zostavuje rozpočet verejnej správy.

Okrem samotnej definície limitu verejných výdavkov novela zákona obsahuje aj nasledovné zmeny:

- určuje **ministerstvu financií povinnosť vypracovať výročnú správu pri vykonávaní národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu,**
- ustanovuje aj novú úlohu pre **RRZ, ktorá má vyhodnotiť výročnú správu ministerstva financií posudzujúc súlad výsledku rozpočtového hospodárenia s trajektóriou vývoja čistých výdavkov, plnenie limitu verejných výdavkov a analýzu faktorov vplývajúcich na odchýlku od trajektórie vývoja čistých výdavkov,**
- zrušila sa povinnosť zostavovania scenárov nezmenených politík (NPC scenárov) pre rozpočet, namiesto čoho sa rozpočet zostavuje a realizuje v súlade s národným strednodobým fiškálno-štrukturálnym plánom,
- zúžil sa okruh rozpočtových rezerv, ktoré sa následne odpočtujú, a
- obmedzilo sa použitie výdavkov štátneho rozpočtu iba do konca rozpočtového roka, na ktorý boli rozpočtované, čím sa zrušila možnosť prenášania najmä kapitálových výdavkov do ďalších rokov (výnimku predstavujú prostriedky Európskej únie, ktoré je možné použiť aj v nasledujúcich rozpočtových rokoch až do ich vyčerpania).

Novela zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy dovoľuje obciam a VÚC v prípade použitia prostriedkov z rezervného fondu ich využitie na bežné výdavky do konca roku 2024, prípadne aj možnosť nezabezpečiť vyrovnanosť bežného rozpočtu na rok 2024 (neplatí to však už na zostavenie rozpočtu na roky 2025 až 2027). Ostatné novelizácie sa týkali hodnotenia štúdie uskutočniteľnosti strategickje investície a drobných technických úprav.

<sup>40</sup> Ide o výdavky verejnej správy bez úrokových výdavkov, diskrecionárnych príjmových opatrení, výdavkov na programy Európskej únie plne krytých príjmami z fondov únie, vnútroštátnych výdavkov na spolufinancovanie programov financovaných úniou, ako aj cyklických výdavkov na dávky v nezamestnanosti a jednorazových výdavkov a dočasných vplyvov stanovených podľa metodiky Európskej komisie. V porovnaní s pôvodným pravidlom platným do konca júla 2024, čisté výdavky na základe definície fiškálnych pravidiel EÚ nie sú očistené o výdavky územnej samosprávy a odvod do rozpočtu EÚ. Preto výška limitov výdavkov podľa pôvodnej a novelizovanej legislatívy nie je navzájom porovnateľná.

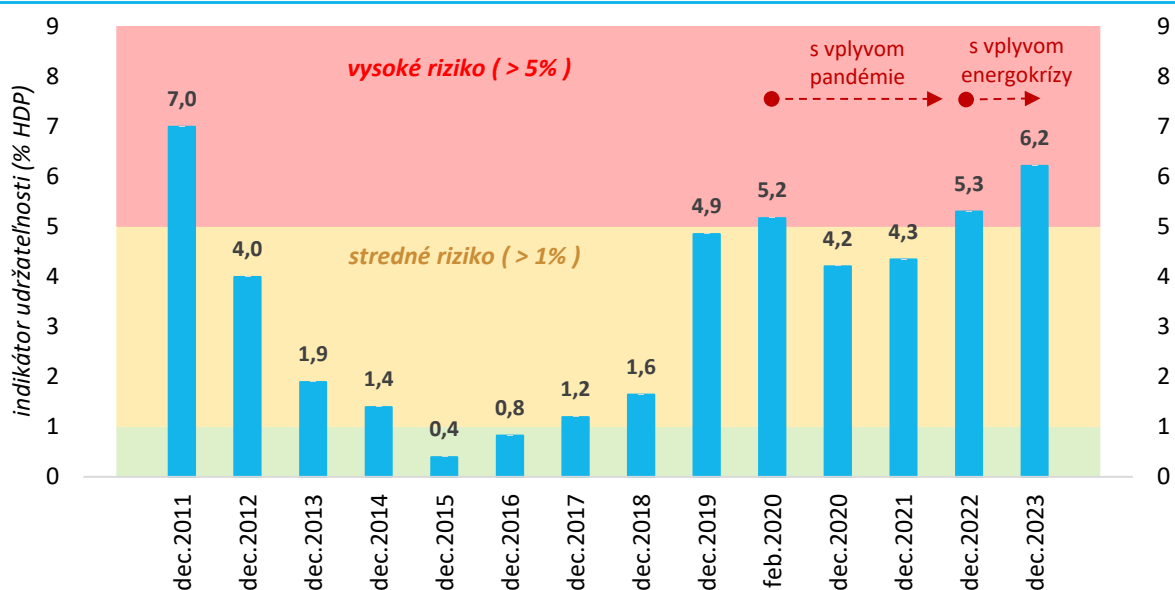
<sup>41</sup> Nový rámec správy hospodárskych záležitostí EÚ je upravený v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263, ktorý však neobsahuje konkrétnu metodiku výpočtu čistých výdavkov, resp. medziročného rastu čistých výdavkov, preto momentálne nie je jasné ako bude ministerstvo financií postupovať pri výpočte limitu verejných výdavkov.

## 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>42</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>43</sup>.

Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

Rada vo svojom hodnotení<sup>44</sup> konštatovala, že **dlhodobá udržateľnosť verejných financií za rok 2023 nebola dosiahnutá a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v scenári nezmenených politík dosiahol 6,2 % HDP**, čo znamená, že **verejné financie sa nachádzajú v pásme vysokého rizika**.

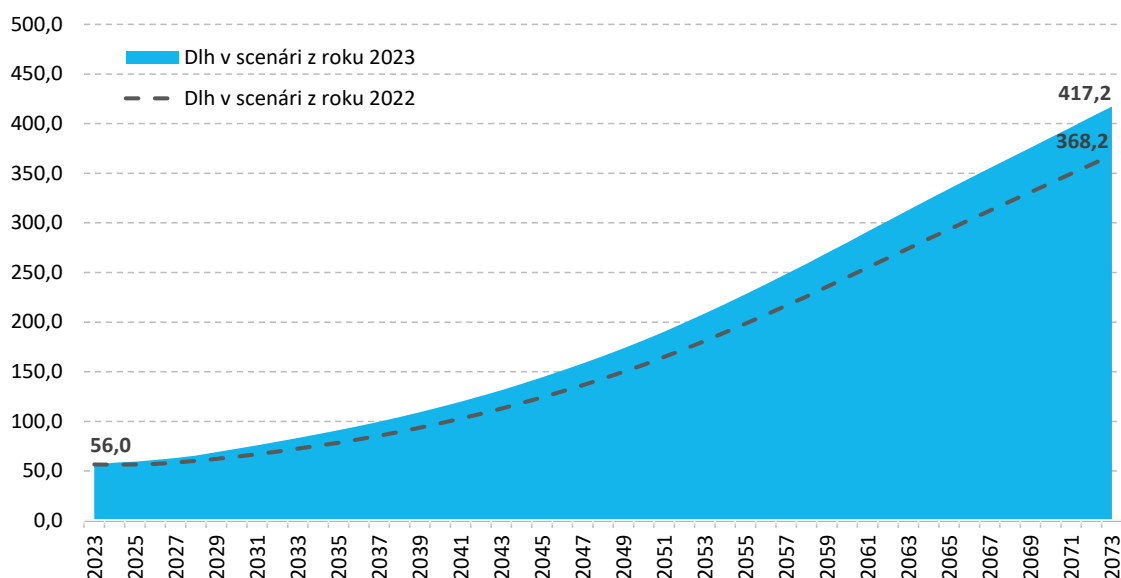
<sup>42</sup> Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. sa s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnil článok 55a do Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>43</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>44</sup> RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2023](#), apríl 2024.

Pri danej úrovni ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti by hrubý dlh bez dodatočných opatrení v 50-ročnom horizonte, t.j. na konci roku 2073, dosiahol 417,2 % HDP<sup>45</sup>. Ide o hypotetický scenár, keďže finančné trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu a Slovensko by s najväčšou pravdepodobnosťou nemohlo trvalo ignorovať národné a európske fiškálne pravidlá. Zároveň ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje horný limit dlhu vo výške 50 % HDP, pričom definuje odstupňované sankcie, v prípade, že dlh prekročí tento limit. Na základe toho má vláda povinnosť reagovať na zvyšujúci sa dlh opatreniami v zmysle stanovených sankcií, čo by malo zabrániť zotrvaníu dlhu nad horným limitom.

Graf 3: Vývoj hrubého dlhu do roku 2073 (% HDP)



Zdroj: RRZ

V období od začiatku roku 2024 do konca augusta 2024 boli prijaté nasledovné opatrenia, ktorých celkový vplyv prispieva k **miernemu zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti** (oproti stavu odhadovanému na konci roka 2023). **Tieto opatrenia však nie sú postačujúce na zníženie vysokého rizika spojeného s verejnými financiami:**

- Zvýšenie **13. dôchodku** a jeho transformácia zo štátnej sociálnej dávky na dávku dôchodkového poistenia<sup>46</sup> od roku 2024 - **zhoršenie o 0,4 % HDP**.

<sup>45</sup> V tomto hypotetickom scenári by dlh presiahol úroveň napríklad 100 % HDP v roku 2038. V porovnaní so scenárom vychádzajúcim z roku 2022 (zodpovedajúci hodnote ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za rok 2022 vo výške 5,3 % HDP) by to bolo o tri roky skôr.

<sup>46</sup> RRZ v januári 2024 publikovala detailnú [kvantifikáciu](#) opatrenia.

- Úprava parametrov pre **predčasné dôchodky**<sup>47</sup> – **zlepšenie o 0,3 % HDP**. Pozitívny vplyv tohto opatrenia na saldo verejných financií sa prejaví za strednodobým horizontom, pričom na horizonte 50 rokov bude jeho pozitívny príspevok narastať.
- **Zavedenie novej dane zo sladených nealkoholických nápojov, zvýšenie spotrebnej dane z tabaku** – **zlepšenie o 0,3 % HDP**. Ide o vládne opatrenia, ktoré boli prerokované NR SR v I. čítaní. Výsledné znenia budú známe po prerokovaní v II. a III. čítaní, ktoré je plánované na jesennú schôdzu parlamentu.
- **Nové výdavky štátneho rozpočtu** – **zhoršenie o 0,1 % HDP**. V priebehu roku boli vládou schválené viaceré opatrenia, ktoré navyšujú čerpanie výdavkov na strednodobom horizonte<sup>48</sup>.

K zlepšovaniu dlhodobej udržateľnosti mohla počnúc rokom 2023 prispieť aj efektívna implementácia výdavkových limitov, k čomu však nedošlo (viac v časti 3.3). Platný výdavkový limit na rok 2023 z dôvodu uplatňovanej výnimky naviazanej na európske pravidlá Paktu stability a rastu nebol záväzný pre zostavenie rozpočtu a v roku 2024 prišlo k zmene zákona, ktorou sa limit verejných výdavkov naviazal na európske pravidlá, čím zaniklo pôvodné pravidlo priamo prepojené s definíciou dlhodobej udržateľnosti verejných financií uvedenou v ústavnom zákone.

**Vhodné makroekonomické podmienky, najmä od leta 2023, neboli využité na konsolidáciu verejných financií.** RRZ v júni 2024 zverejnila hodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov za rok 2023<sup>49</sup>, kde konštatovala, že vláda v roku 2023 prekročila platný limit o 994 mil. eur, čo predstavuje 0,8 % HDP. Kým limit na rok 2023 predpokladal zlepšenie dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP, v skutočnosti vývoj výdavkov spadajúcich pod limit viedol v roku 2023 k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti približne o 0,6 % HDP najmä z dôvodu trvalého zvýšenia výdavkov na 13. dôchodky a zdravotníctvo. Aktivácia únikovej klauzuly umožňovala vláde prekročiť výdavkový limit na rok 2023, mala pritom podľa zákona dbať na zachovanie udržateľnosti verejných financií – no prišlo k jej zhoršeniu.

Navyše, nové pravidlo limitu verejných výdavkov nevyžaduje na rok 2024 žiadnu dodatočnú konsolidáciu<sup>50</sup>. Stanovený limit na rok 2024 je mierne nad úrovňou rozpočtovaných výdavkov spadajúcich pod limit, pričom podľa RRZ schválený rozpočet prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Spolu s transformáciou 13. dôchodku bolo opatrenie schválené NR SR 18. apríla 2024 ([ČPT 137](#)). Po novom sa počet odpracovaných rokov potrebných pre vznik nároku na dávku bude určovať v nadväznosti na vývoj dôchodkového veku. Zároveň pre nových poberateľov, ktorí spĺňajú počet odpracovaných rokov, sa krátenie sumy dávky sa zvýšilo z 0,3 % na 0,5 % za každých 30 dní od dňa vzniku nároku do dovŕšenia dôchodkového veku.

<sup>48</sup> Najvyššie náklady sú spojené s akčným plánom k Národnej koncepcii prevencie a ukončovania bezdomovectva a so zameraním dvojstrannej rozvojovej spolupráce Slovenskej republiky.

<sup>49</sup> RRZ, [Hodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov za rok 2023](#), jún 2024.

<sup>50</sup> Podľa MF SR (Program stability Slovenskej republiky na roky 2024 až 2027, str. 17, box 4): „K splneniu [pravidla] dochádza napriek medziročnému zvýšeniu deficitu verejnej správy o 1 p. b. HDP. Dôvodom je, že odporúčanie formulované ešte počas jari 2023 vychádzalo z očakávanej vyššej inflácie povolujucej vyšší rast výdavkov, pričom následné zrealnenie inflácie smerom nadol sa už v povolenom raste dodatočne nezohľadňuje a umožňuje čistým výdavkom rásť o pôvodných 5,7 %. Príjmy v roku 2024 zároveň rastú bez konsolidačného balíka pomalšie než štandardne, pod tempom rastu ekonomiky. Posledným dôvodom je aj to, že silno rastú aj úrokové náklady, čo výdavkové pravidlo so svojím užším rozsahom neobmedzuje.“

<sup>51</sup> RRZ, [Hodnotenie Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026](#), január 2024.



**Vzhľadom na zlý stav verejných financií (box 2), ovplyvnený okrem prijatých opatrení s negatívnym vplyvom na saldo aj externými faktormi mimo kontroly vlády (bezpečnostná a energetická kríza), vláda by čo najskôr mala predstaviť dostatočne ambiciózne opatrenia vedúce k zlepšovaniu udržateľnosti.** Potrebu zlepšovania dlhodobej udržateľnosti umocňuje aj súčasná vysoká úroveň hrubého dlhu, ktorá je už štvrtý rok po sebe v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy (viac v časti 3.1). Bez dodatočne prijatých konsolidačných opatrení s potenciálom citeľne zlepšiť štrukturálne saldo do budúcnosti, bude súčasná úroveň dlhu predstavovať čoraz väčšie riziko s ohľadom na udržateľnosť verejných financií.

Ku konsolidácii verejných financií by mala prispieť aj nová povinnosť vlády vyplývajúca z európskych pravidiel v podobe predloženia fiškálno-štrukturálneho plánu do 20. septembra 2024<sup>52</sup> s dostatočne špecifikovanými opatreniami. Plán by mal plniť požiadavky nových európskych pravidiel, ktoré sú v prípade Slovenska jedny z najprísnejších v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ<sup>53</sup>. Z pohľadu zlepšovania dlhodobej udržateľnosti však bude kľúčová kredibilita a vymáhateľnosť nových pravidiel, ako aj konkrétne zloženie konsolidačných opatrení<sup>54</sup>.

#### Box 2: Faktory nárastu štrukturálneho deficitu na strednodobom horizonte

Podľa aktuálnej strednodobej fiškálnej prognózy RRZ<sup>55</sup> bude hospodárenie Slovenska vykazovať v nasledujúcich rokoch neudržateľne vysoké deficity a z toho plynúci rastúci verejný dlh. Štrukturálny deficit v scenári nezmenených politík rastie od roku 2021 na celom horizonte s výnimkou mierneho poklesu v roku 2027, pričom počnúc rokom 2024 výrazne prekračuje maastrichtský limit 3 % HDP.

Nárast deficitov je vo výraznej miere spôsobený vplyvom opatrení prijatých v rokoch 2022 a 2023. Ide predovšetkým o opatrenia v zdravotníctve (navýšenie platov zdravotníkov, lieková politika a dofinancovanie ambulancií), ďalej tzv. rodinný balíček (navýšenie daňového bonusu a prídavkov na dieťa), zavedenie rodičovského dôchodku, daňové opatrenia (zníženie sadzby DPH pre gastro), a náklady na nové opatrenia v školstve (novela školského zákona, navýšenie financovania vysokých škôl). Počnúc rokom 2023 bol ich dopad na štrukturálne saldo každoročne 2,6 až 2,8 % HDP.

Opatrenia prijaté po voľbách<sup>56</sup> v rámci rozpočtu na rok 2024 ako aj v priebehu roku 2024 zlepšujú štrukturálny deficit každoročne o 0,0 až 0,2 % HDP. Pozitívny vplyv opatrení v oblasti daní a odvodov (zavedenie bankového odvodu, dočasné navýšenie zdravotných odvodov, zvýšenie sadzieb spotrebných daní, zavedenie dane zo sladených nápojov) je pritom výraznejší, ale je z veľkej časti využitý na financovanie nových výdavkových opatrení (zavedenie 13. dôchodku, navýšenie financovania zdravotníctva).

Zásadným faktorom zhoršujúcim vývoj štrukturálneho deficitu sú obidve krízy – pandémie a bezpečnostná a ekonomická kríza (BEK) – ktoré okrem bezprostredných dopadov a nákladov na vyvolané jednorazové opatrenia negatívne vplyvajú na verejné financie aj na strednodobom horizonte. V oblasti pandémie išlo predovšetkým o trvalý výpadok daňových príjmov, BEK spôsobila vo verejných financiách okrem iného podstatné navýšenie výdavkov na energie ako aj nárast výdavkov v rezorte obrany v súlade so záväzkom NATO vo výške 2 % HDP. Okrem toho sa dočasne navýšili výdavky na dôchodky (náhle vyšší rast spotrebiteľskej

<sup>52</sup> Členské štáty EÚ sa môžu s Európskou komisiou dohodnúť na predĺžení termínu predloženia plánu o primeranú dobu.

<sup>53</sup> Európska komisia, ani MF SR zatiaľ nezverejnili konkrétne hodnoty. Podľa prepočtov inštitúcie [Bruegel](#) by Slovensko potrebovalo každoročne zlepšovať stav verejných financií priemerne o 1,3 % HDP v prípade 4-ročnej konsolidácie resp. o 0,8 % HDP v prípade 7-ročnej konsolidácie. V rámci EÚ ide o najvyššie hodnoty, čo je ovplyvnené nepriaznivou východiskovou situáciou verejných financií (v dôsledku nerealizovania konsolidácie v rokoch 2023 a 2024) a tiež odhadovaným nárastom nákladov starnutia populácie.

<sup>54</sup> Nové európske pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami (napr. zníženie príspevkov do 2. piliera, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasné zvýšenie daní).

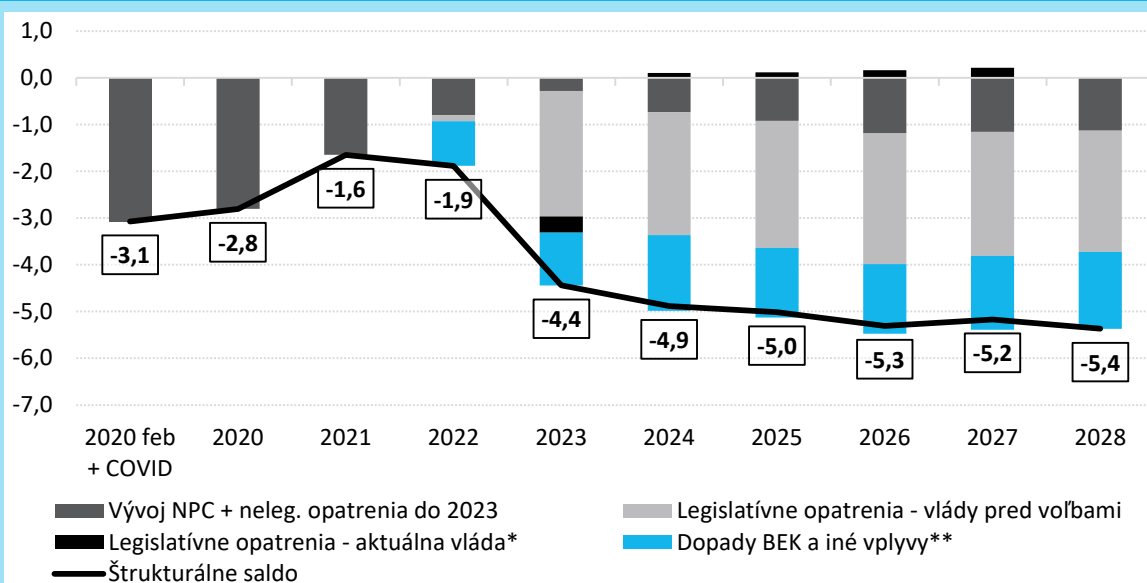
<sup>55</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), júl 2024

<sup>56</sup> Vráťane najnovších opatrení schválených zatiaľ len vládou a očistené o zmeny v 2. pilieri (len dočasne pozitívny vplyv na štrukturálny deficit).

inflácie vs. pomalší nárast HDP deflátor) a znížil sa výber najmä spotrebných daní (vo forme zníženia dočasného zvýšeného daňového výberu od 2020). Vplyv týchto kríz na štrukturálny deficit dosahuje od roku 2022 výšku 1,8 až 2,6 % HDP.

V neposlednom rade je dôležité spomenúť vplyv vyšších úrokových nákladov, ktoré okrem zvýšenia sadzieb zo strany ECB v posledných rokoch reagujú aj na vysoké úrovne deficitov na strednodobom horizonte. Negatívny vplyv postupne rastie až na úroveň 0,5 % HDP v roku 2028.

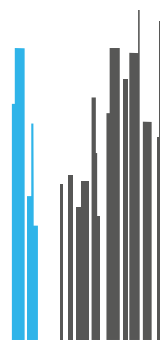
Graf 4: Príspevky k vývoju štrukturálneho salda (% HDP, voči predkrízovému roku 2019)



\* - bez vplyvu zmeny príspevkov do II. piliera

Zdroj: RRZ

\*\* - zahŕňa výdavky na energie, investície v obrane, dôchodky bez opatrení, spotrebné dane a zmeny príspevkov do II. piliera



### 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>57</sup>.

#### 3.1. Limit dlhu verejnej správy

Úroveň dlhu ku koncu predchádzajúceho roka zverejňuje Eurostat v rámci pravidelných notifikácií vždy dvakrát ročne: v apríli a októbri. Keďže Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2022 z augusta 2023 zachytávala vzhľadom na termín jej prípravy iba aprílové zverejnenie výšky dlhu za rok 2022, súčasťou tejto správy je aktualizácia hodnotenia na základe októbrovej notifikácie. Aktualizácia je potrebná aj z toho dôvodu, že sankčné mechanizmy ústavného zákona obsahujú opatrenia, ktoré je možné vyhodnotiť s dlhším časovým odstupom. Správa taktiež obsahuje predbežné hodnotenie dlhu ku koncu roka 2023, ktoré vychádza z prvého zverejnenia jeho výšky v apríli 2024. RRZ popri vyjadrení názoru na to, či boli splnené požiadavky definované zákonom, uvádza aj výhľad vývoja dlhu vo vzťahu k dlhovej brzde.

##### Aktualizácia hodnotenia za rok 2022

Koncom apríla 2023 Eurostat zverejnil, že hrubý dlh verejnej správy na Slovensku v pomere k HDP dosiahol na konci roku 2022 úroveň 57,8 %. Po revízii v rámci októbrovej notifikácie dlh verejnej správy za rok 2022 ostal úrovni na 57,8 % HDP. Aj podľa revidovanej výšky dlhu **sa hrubý dlh SR nachádzal v najvyššom, piatom<sup>58</sup> sankčnom pásme dlhového pravidla.**

Dňa 5. mája 2023 prestala platiť dočasná výnimka<sup>59</sup>, na základe ktorej nedochádzalo k uplatňovaniu sankcií od tretieho pásma (vrátane), **na dosiahnutú výšku dlhu za rok 2022 sa do schválenia programového vyhlásenia vlády dňa 21. novembra 2023 vzťahovali sankcie vyplývajúce zo všetkých sankčných pásiem dlhovej brzdy.**

Počas roku 2023 sa mali uplatniť nasledujúce sankcie:

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

<sup>57</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, vypracovaná na základe zmluvy s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou zo dňa 22.05.2020.

<sup>58</sup> Najvyššie sankčné pásmo v roku 2022 znamenalo, že podiel hrubého dlhu na HDP je vyšší ako 55 % HDP, vrátane.

<sup>59</sup> Povinnosť uplatňovať sankcie spojené s prekročením hraníc tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády. Keďže Národná rada SR 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 sa mohli uplatňovať od 5. mája 2023.

Materiál sa na základe doterajšej praxe zvyčajne predkladal na rokovanie NR SR v čase schvaľovania alebo tesne po schválení zákona o štátnom rozpočte v NR SR, pričom sankcia sa uplatňuje každoročne na základe zverejnenej výšky dlhu za predchádzajúci rok. V prípade vykázananej úrovne dlhu za rok 2022 nedošlo<sup>60</sup> k predloženiu návrhu opatrení s cieľom znížiť vykázaný dlh na rokovanie Národnej rady SR. **Táto požiadavka nebola splnená<sup>61</sup>.**

- *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 2023 ostali zachované na úrovni z 1. mája 2022, resp. roku 2021. Vláda si dňa 6. februára 2024 [uznesením č. 73](#) schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad. Paušálne náhrady netvorí súčasť platu členov vlády<sup>62</sup>, preto formálne nedochádza k porušeniu sankcií ústavného zákona. Navýšenie paušálnych náhrad však obchádza účel sankcie, ktorý vychádza z princípu vyodenia zodpovednosti voči orgánom a subjektom, ktoré sa podieľali na vzniku vysokej úrovne zadĺženia verejnej správy<sup>63</sup>. **Táto požiadavka bola formálne splnená.**

- *Ministerstvo financií SR zaviazalo 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu.*

Ministerstvo financií zaviazalo výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov schváleného rozpočtu na rok 2023, čo predstavuje 708,5 mil. eur.<sup>64</sup> Došlo však k viazaniu takých prostriedkov, ktoré nemajú vplyv na saldo verejnej správy (prostriedky boli rozpočtované ako transfer medzi subjektmi verejnej správy s nulovým vplyvom na deficit a dlh), čím sa nenaplnil účel sankcie, ktorým je spomalenie nárastu dlhu verejnej správy. **Táto požiadavka bola formálne splnená.**

- *Zároveň nie je možné poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a rezervy vlády.*

<sup>60</sup> Ministerstvo financií dňa 4. októbra 2023 predstavilo rozsiahly [dokument](#) takmer 100 konsolidačných opatrení s konkrétnymi kvantifikáciami vplyvov jednotlivých opatrení. Tento materiál však nebol predložený na rokovanie NR SR a nemožno ho považovať za plnenie danej sankcie.

<sup>61</sup> Nepredloženie materiálu do konca roku 2023 MF SR odôvodnilo neskorým sformovaním vlády po voľbách do NR SR s tým, že absolútnou prioritou bola príprava a schválenie rozpočtu s cieľom vyhnúť sa provizóriu. K následnému posunu jeho predloženia došlo podľa MF SR v dôsledku hľadania politickej dohody na konsolidačných opatreniach. Materiál bol preto predložený na rokovanie vlády až 10. júla 2024. Z pohľadu RRZ však uvedený materiál reflektuje na zverejnenú výšku dlhu za rok 2023 a nie je ho možné súčasne považovať aj za splnenie sankcie na základe zverejnenej výšky dlhu za rok 2022, keďže sankcia sa uplatňuje každoročne.

<sup>62</sup> Paušálne náhrady (§14 zákona č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov) nemožno vzťahovať pod pojem plat, keďže slúžia na pokrytie nákladov spojených s výkonom funkcie.

<sup>63</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti všeobecne o sankciách dlhovej brzdy uvádza nasledovné: „Vychádza sa pritom z princípu vyodenia zodpovednosti voči orgánom a subjektom, ktoré sa podieľali na vzniku vysokej hladiny zadĺženia Slovenskej republiky.“

<sup>64</sup> MF SR zaviazalo rozpočtovým opatrením č. 170/2023 v kapitole Všeobecná pokladničná správa prostriedky v objeme asi 779 mil. eur. Medzi MF SR a RRZ došlo 10. mája 2023 k rokovaniu, ktorého záverom bolo, že pre účely Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa prostriedky z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti považujú za prostriedky Európskej únie a prostriedky zo štátneho rozpočtu na úhradu DPH v súvislosti s mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti za prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov SR a EÚ. Keďže pre účely viazania sa z celkových výdavkov štátneho rozpočtu očistia okrem iných aj prostriedky EÚ došlo rozpočtovým opatrením č. 175/2023 k umožneniu prekročenia limitu výdavkov v kapitole VPS v objeme 70,3 mil. eur.

Podľa Ministerstva financií SR nedošlo počas platnosti tejto sankcie v období od 5. mája 2023 do 21. novembra 2023 k uvoľneniu prostriedkov z rezervy vlády ani z rezervy predsedu vlády. **Táto požiadavka bola splnená.**

- *Vláda nesmie predložiť na rokovanie národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2023.*

Vláda<sup>65</sup> dňa 11. októbra 2023 [schválila](#) návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. Návrh obsahoval vyrovnané saldo verejnej správy v rokoch 2024 až 2026, čo vláda dosiahla výlučne znížením vybraných výdavkov verejnej správy približne o 11 mld. eur (extrémnym znížením investícií a osobných a prevádzkových výdavkov, ktoré by podľa samotnej vlády ohrozilo fungovanie základných úloh štátu). Vláda takýto rozpočet [doručila](#) do Národnej rady SR dňa 13. októbra 2023<sup>66</sup>. Samotná vláda vnímala predloženie návrhu vyrovnaného rozpočtu výlučne ako splnenie zákonnej povinnosti s tým, že po predložení návrhu zákona o štátnom rozpočte do Národnej rady SR predpokladala, že by bolo možné ho vziať späť z rokovania Národnej rady SR. **Táto požiadavka bola len formálne splnená.**

- *Samosprávy sú povinné schváliť rozpočet na rok 2024 s výdavkami maximálne vo výške rozpočtovaných výdavkov v roku 2023.*

Samosprávy si môžu schváliť rozpočet na nadchádzajúci rozpočtový rok do 31. decembra bežného roka<sup>67</sup>. Keďže dňa 21. novembra 2023 došlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády a vysloveniu dôvery vláde, čím na obdobie 24 mesiacov začala opätovne platiť výnimka z uplatňovania tejto sankcie, samosprávy mali dostatočný čas na schválenie svojich rozpočtov bez obmedzení vyplývajúcich z tejto sankcie. **Táto požiadavka sa preto nevyhodnocuje.**

- *Vláda nemôže predložiť národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024 s rozpočtovým schodkom.*

Vláda návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 s vyrovnaným saldom [doručila](#) národnej rade dňa 13. októbra 2023<sup>68</sup>. Štruktúra rozpočtu na dosiahnutie vyrovnaného salda bola nerealistická<sup>69</sup>. Rada vo svojom [stanovisku](#) kritizovala kvalitu návrhu rozpočtu verejnej

<sup>65</sup> Išlo o vládu, ktorá bola vymenovaná Prezidentkou SR dňa 15. mája 2023, ktorá nezískala dôveru v NR SR (hlasovanie o dôvere prebehlo 15. júna 2023).

<sup>66</sup> Vláda [uznesením č. 712](#) z 12. decembra 2023 poverila predsedu vlády SR na späťvzatie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 (ČPT 18), predloženého do NR SR dňa 13. októbra 2024 a zároveň poverila predložením návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 [schváleného](#) vládou dňa 12. decembra 2023 a [predloženého](#) na rokovanie NR SR dňa 12. decembra 2023.

<sup>67</sup> V prípade neschválenia rozpočtu do tohto termínu by sa na ich rozpočty vzťahovalo rozpočtové provizórium.

<sup>68</sup> Po voľbách do národnej rady SR konajúcich sa 30. septembra 2023, došlo dňa 21. novembra 2023 k schváleniu PVV vlády na roky 2023 až 2027, čím došlo k spusteniu výnimky z uplatňovania sankcií tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy na 24 mesiacov. Nová vláda sa preto po voľbách rozhodla späťvziať návrh vyrovnaného rozpočtu a predložiť do NR SR rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026, ktorý obsahoval deficit na rok 2024 na úrovni 5,97 % HDP.

<sup>69</sup> Návrh rozpočtu mal dosiahnuť nulový deficit extrémnym znížením investícií a osobných prevádzkových výdavkov bez snahy o zohľadnenie rozpočtových priorít či efektívnosti. Suma výdavkových oparení presiahla 11 mld. eur. Takýto rozpočet by podľa samotnej vlády ohrozil fungovanie základných úloh štátu.

správy<sup>70</sup>. Samotná vláda vníma predloženie návrhu vyrovnaného rozpočtu výlučne ako splnenie zákonnej povinnosti s tým, že po predložení návrhu zákona o štátnom rozpočte do Národnej rady SR predpokladala, že by bolo možné ho vziať späť z rokovania Národnej rady SR. **Táto požiadavka bola len formálne splnená.**

- *Samosprávy sú zároveň povinné schváliť na rok 2024 len vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.*

Samosprávy si môžu schváliť rozpočet na nadchádzajúci rozpočtový rok do 31. decembra bežného roka. Keďže dňa 21. novembra 2023 došlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády a vysloveniu dôvery vláde, čím na obdobie 24 mesiacov začala opätovne platiť výnimka z uplatňovania tejto sankcie, samosprávy mali dostatočný čas na schválenie svojich rozpočtov bez obmedzení vyplývajúcich z tejto sankcie. **Táto požiadavka sa preto nevyhodnocuje.**

- *Vláda požiadala národnú radu o vyslovenie dôvery.*

Prezidentka SR dňa 15. mája 2023 vymenovala novú vládu. Vláda predložila svoje programové vyhlásenie na rokovanie národnej rady a požiadala poslancov národnej rady o vyslovenie dôvery, o ktorom sa hlasovalo 15. júna 2023. Poslanci národnej rady programové vyhlásenie neschválili a dôveru vláde nevyslovili. Ústavným dôsledkom nevyslovenia dôvery je odvolanie vlády. Vláda bola odvolaná a vzápätí 15. júna 2023 bola poverená vykonávaním pôsobnosti vlády až do zostavenia novej vlády, ktorá vzíde z predčasných parlamentných volieb. **Táto požiadavka bola splnená.**

## Hodnotenie za rok 2023

Výšku hrubého dlhu verejnej správy ku koncu roka 2023 zverejnil Eurostat<sup>71</sup> v apríli 2024. **Pomer dlhu verejnej správy k HDP za rok 2023 dosiahol 56,0 % HDP a naďalej ostal v najvyššom (piatom) sankčnom pásme** vyplývajúcom z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorého hranica začínala v roku 2023 od úrovne 54 % HDP<sup>72</sup>. K definitívnemu potvrdeniu dosiahnutej úrovne dlhu dôjde v októbri 2024, pričom splnenie prípadných sankcií bude možné vyhodnotiť až po skončení roku 2024.

Dňa 22. novembra 2023 začala platiť 24-mesačná výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich z prekročenia hraníc tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma dlhovej brzdy, ktorá vyplynula zo schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde<sup>73</sup>. Sankcie dlhovej brzdy sa uplatňujú kumulovane, počnúc sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého pásma až po najvyššie sankčné pásmo. Vzhľadom na uvedenú 24-mesačnú výnimku, **dosiahnutá výška verejného dlhu za rok**

<sup>70</sup> Rada roky upozorňovala na protiprávny stav absencie limitov verejných výdavkov ako hlavného rozpočtového nástroja na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Rada taktiež odporúčala modernizáciu dlhovej brzdy, ktorá by okrem iného uprednostňovala postupné trvalé zlepšovanie stavu verejných financií.

<sup>71</sup> Eurostat dňa 22. apríla 2024 [zverejnil](#) výšku dlhu a salda verejnej správy členských krajín Európskej únie za rok 2023 v rámci jarnej notifikácie.

<sup>72</sup> Hranice sankčných pásiem dlhovej brzdy sa v roku 2023 pohybovali v rozmedzí 44 % až 54 % HDP.

<sup>73</sup> Národná rada SR dňa 21. novembra 2023 [schválila](#) Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2023 až 2027, čím nadobudla platnosť výnimka z uplatňovania povinností vyplývajúcich z prekročenia troch najvyšších sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

**2023 je spojená so sankciami vyplývajúcimi z prekročenia prvých dvoch sankčných pásiem dlhovej brzdy.**

Počas roka 2024 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.*

Dokument s názvom *Zdôvodnenie výšky hrubého dlhu SR a návrh opatrení na jeho zníženie*<sup>74</sup> bol doručený NR SR dňa 30. júla 2024<sup>75</sup>. Konkrétne opatrenia obsiahnuté v rámci toho dokumentu sú nedostatočné na zníženie podielu dlhu verejnej správy na HDP, čím nedošlo k reálnemu naplneniu cieľa ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 55a Ústavy SR, ktorých účelom je zabezpečiť dlhodobu udržateľné verejné financie. **Táto požiadavka bola splnená len formálne.**

- *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 2024 ostali zachované na úrovni z 1. mája 2022 resp. roku 2021. Vláda si dňa 6. februára 2024 [uznesením č. 73](#) schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad. Paušálne náhrady netvorí súčasť platu členov vlády<sup>76</sup>, preto formálne nedochádza k porušeniu sankcií ústavného zákona. Navýšenie paušálnych náhrad však obchádza účel sankcie, ktorý vychádza z princípu vyodenia zodpovednosti voči orgánom a subjektom, ktoré sa podieľali na vzniku vysokej úrovne zadĺženia verejnej správy<sup>77</sup>. **Táto požiadavka sa priebežne formálne plní.**

<sup>74</sup> Vláda SR [schválila](#) materiál so zdôvodnením výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie dňa 10. júla 2024. Vláda SR materiál predložila do národnej rady dňa 30. júla 2024 ([ČPT 379](#)).

<sup>75</sup> Nad rámec opatrení zahrnutých v rozpočte na roky 2024 až 2026 materiál obsahuje opatrenia na zdanenie tabakových výrobkov a sladených nápojov. Podľa [odhadu RRZ](#) v čase hodnotenia schváleného rozpočtu rozpočtované hodnoty deficitu vedú k nárastu dlhu v strednodobom horizonte, a teda prijaté opatrenia nie sú dostatočné na pokles dlhu, ako to predpokladá sankcia ústavného zákona. Celkový vplyv opatrení nad rámec rozpočtu, ktoré vláda predstavila v rámci Programu stability SR na roky 2024 až 2027, dosahuje po plnom nábehu ich vplyvov 0,3 % HDP ročne. Na stabilizáciu pomeru dlhu k HDP (zníženie deficitu približne na úroveň 3 % HDP) sú však podľa aktuálneho [odhadu RRZ](#) z júla 2024 potrebné opatrenia minimálne vo výške 2 % HDP.

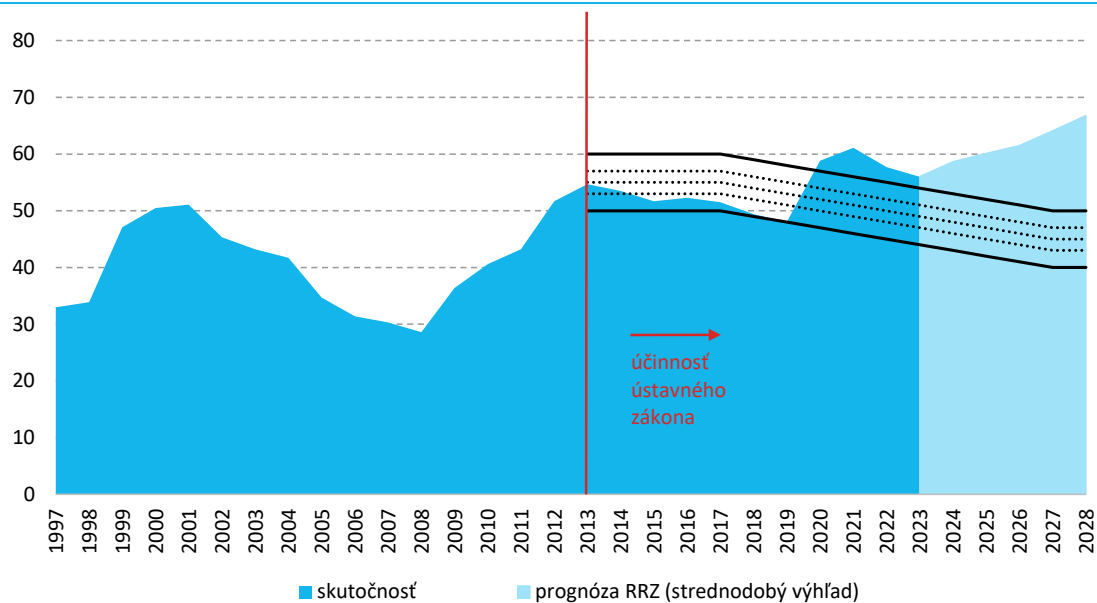
<sup>76</sup> Paušálne náhrady (§14 zákona č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov) nemožno vzťahovať pod pojem plat, keďže formálne slúžia na pokrytie nákladov spojených s výkonom funkcie.

<sup>77</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti všeobecne o sankciách dlhovej brzdy uvádza nasledovné: „Vychádza sa pritom z princípu vyodenia zodpovednosti voči orgánom a subjektom, ktoré sa podieľali na vzniku vysokej hladiny zadĺženia Slovenskej republiky.“

## Výhľad vývoja dlhu

Dlhová brzda nadobudla účinnosť v roku 2012. V tom istom roku dlh v pomere k HDP dosiahol 51,7 % 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 5).

**Graf 5: Vývoj dlhu a hraníc stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (v % HDP)**



Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2024.

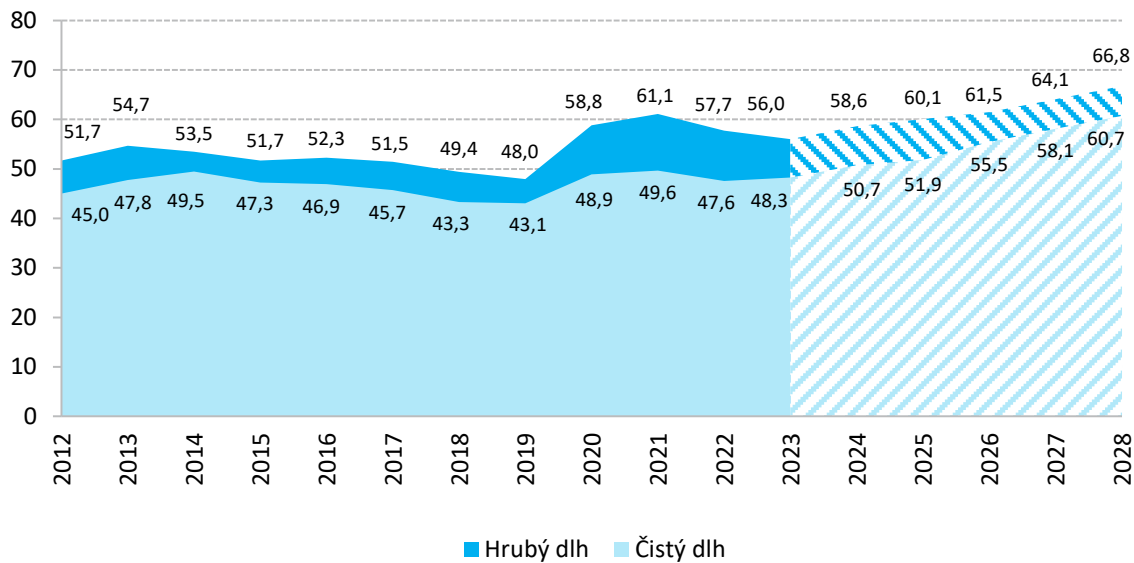
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

Zatiaľ čo vývoj slovenského hospodárstva a verejných financií bol v rokoch **2020-2022** **poznačený sériou negatívnych šokov v podobe pandémie koronavírusu, ako aj bezpečnostnej a energetickej krízy<sup>78</sup>**, rok **2023** sa niesol v znamení stále neistého oživovania hospodárstva v kombinácii s pretrvávajúcou vysokou mierou inflácie. V porovnaní s predkrízovým obdobím na konci roku 2019 sa verejný dlh počas rokov 2020 až 2023 kumulatívne zvýšil o **8,1 p.b.** na úroveň **56 % HDP**. K tomuto zvýšeniu najviac prispeli jednorazové opatrenia vlády (príspevok kumulatívne 7,4 p.b.), ktoré boli v rokoch 2020 a 2021 hlavným prostriedkom na sanáciu dôsledkov pandémie a neskôr na financovanie plošnej energopomoci. Ďalším výrazným faktorom vplyvajúcim na nárast dlhu boli likvidné finančné aktíva, pri ktorých dochádzalo k výraznejšiemu nárastu z dôvodu predzásobenia v období neistoty počas pandémie (príspevok 5,6 p.b.). Hospodárenie vlády v podobe štrukturálneho primárneho salda (saldo očisteného o vplyv úrokových nákladov, hospodárskeho cyklu a jednorazových opatrení) verejný dlh medzi rokmi 2020-2023 navýšilo o 4,8 p.b. HDP. Naopak, protichodný vplyv na dynamiku verejného dlhu mala vysoká inflácia, ku ktorej výraznému nárastu došlo v roku 2022 a pretrvala aj v roku 2023. Vplyv inflácie prostredníctvom efektu menovateľa prispel k poklesu dlhu medzi rokmi 2020 až 2023 kumulatívne o 12 p.b. HDP.

<sup>78</sup> Bezpečnostná a energetická kríza zahŕňa bezprostredné vplyvy vojny na Ukrajinu, vrátane reakcie vlády na bezpečnostnú situáciu v Európe v podobe zvýšenia výdavkov na obranu (na 2 % HDP v zmysle záväzku Slovenska v rámci NATO) a trvalé zvýšenie výdavkov verejnej správy na energie ovplyvnené odklonom od fosílnych palív a reakciou na klimatické zmeny.



Graf 6: Vývoj úrovne hrubého a čistého dlhu (v % HDP)



Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2024

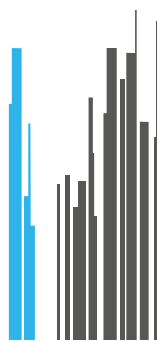
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

RRZ odhaduje<sup>79</sup>, že na konci roku 2024 hrubý dlh medziročne narastie o 2,6 p.b. na úroveň 58,6 % HDP. Tým sa skončí obdobie dvoch po sebe idúcich medziročných poklesov hrubého dlhu z rokov 2022 a 2023, ktoré dočasne spôsobil pokles hotovostnej rezervy štátu a najmä vysoká inflácia prostredníctvom efektu menovateľa. **Bez prijatia dodatočných konsolidačných opatrení sa bude hrubý dlh v strednodobom horizonte zvyšovať a na konci roku 2028 dosiahne 66,8 % HDP** (pre porovnanie prognóza vlády z apríla 2024 je uvedená v boxe 3). **Čistý dlh by sa v takomto prípade zvýšil do konci roka 2028 nad úroveň 60 % HDP<sup>80</sup>.**

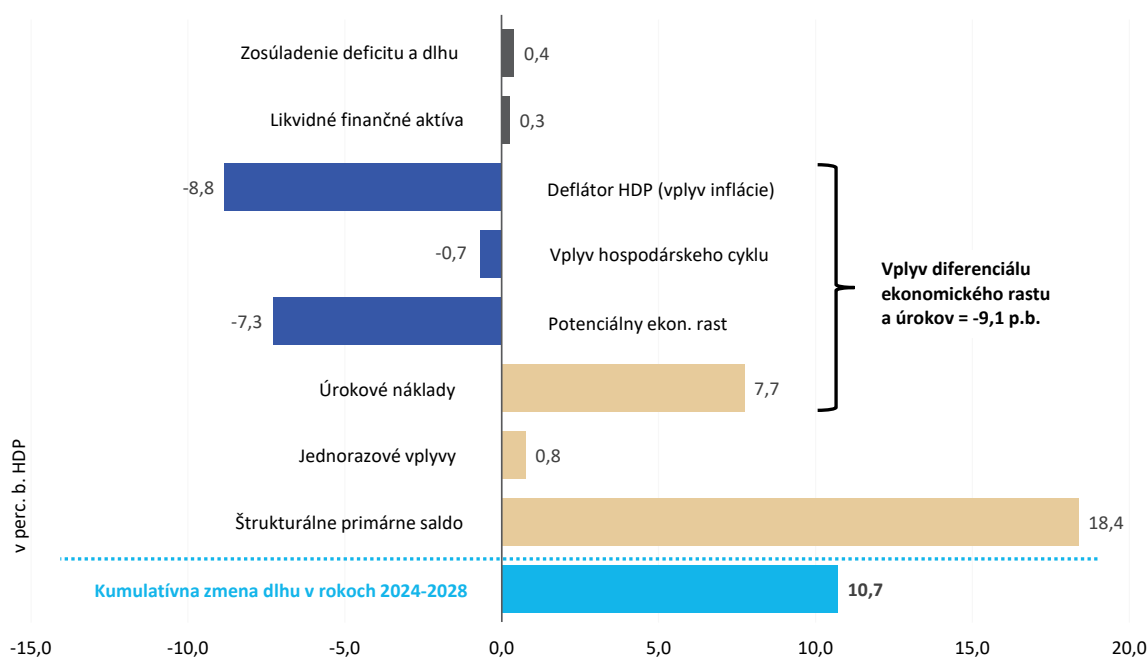
Podľa strednodobej prognózy RRZ sa úroveň hrubého dlhu nachádza v najvyššom (piatom) sankčnom pásme dlhovej brzdy na celom časovom horizonte až do roku 2028. Keďže hranica najvyššieho sankčného pásma postupne klesá až do roku 2027, do roku 2028 sa rozdiel medzi odhadovanou úrovňou hrubého dlhu a najvyššou sankčnou hranicou prehĺbi. Kým v roku 2023 úroveň dlhu prevyšovala hranicu najvyššieho sankčného pásma o 2 percentuálne body, na konci roka 2028 by mal dlh dosiahnuť **66,8 % HDP**, zatiaľ čo najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy bude začínať na úrovni **50 % HDP**. Tým by došlo k **prekročeniu hranice najvyššieho sankčného pásma o 16,8 percentuálnych bodov**. Keďže v súčasnosti stále platí 2-ročná výnimka z uplatňovania najprísnejších sankcií dlhovej brzdy, riziko potreby predloženia vyrovnaného návrhu rozpočtu verejnej správy s nerastúcimi výdavkami na rok 2026 je veľmi vysoké.

<sup>79</sup> RRZ, [Strednodobý semafor](#), júl 2024.

<sup>80</sup> Prognóza predpokladá postupne sa znižujúcu hotovostnú rezervu štátu, ktorá konverguje k historickému priemeru.



Graf 7: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2024-2028 (kumulatívne, v p.b. HDP)



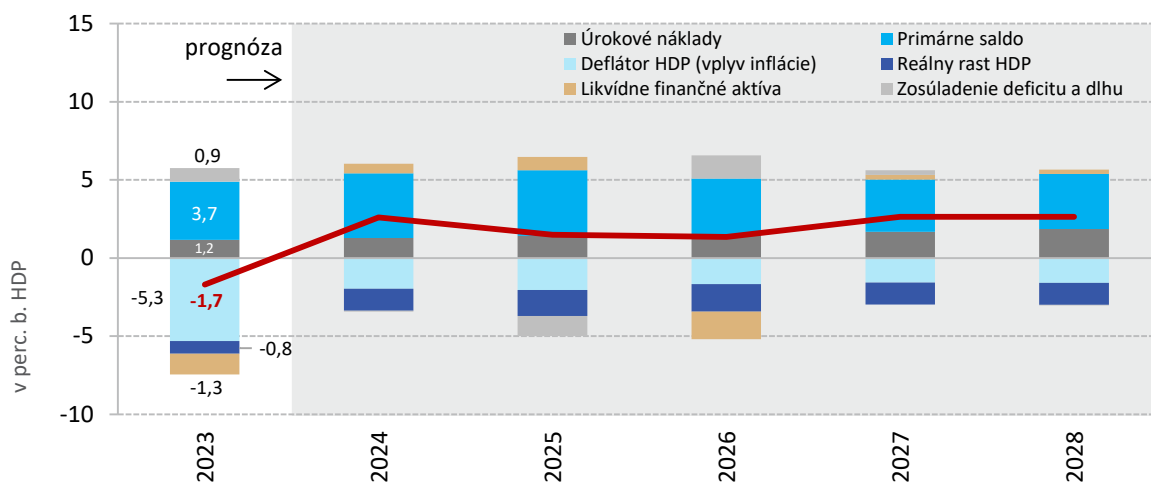
Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2024.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

RRZ predpokladá, že hrubý dlh v strednodobom horizonte rokov 2024-2028 bez dodatočných opatrení kumulatívne narastie o 10,7 percentuálnych bodov z 56 % HDP ku koncu roka 2023 na 66,8 % HDP v roku 2028. Hlavným faktorom, ktorý bude v nasledujúcich rokoch tlačiť úroveň zadĺženia nahor, je hospodárenie vlády v podobe vysokého štrukturálneho salda (príspevok 18,4 p.b.). Rozpočtová politika očistená o vplyv jednorazových opatrení, v súčasnosti predstavuje najväčšie riziko s ohľadom na udržateľnosť verejných financií.

Tzv. efekt snehovej gule, t.j. vplyv ekonomického rastu a úrokov prispieje k poklesu dlhu o 9,1 p.b. Keďže na celom strednodobom horizonte očakávame návrat inflácie blízko cieľov ECB, rast cien už v porovnaní s rokmi 2022 a 2023 nebude znižovať úroveň dlhu v pomere k HDP tak výrazne (kumulatívny príspevok k poklesu dlhu o 8,8 p.b. počas piatich rokov). Reálny ekonomický rast na pokles dlhu vplyva kumulatívnym príspevkom 8 p.b. HDP v horizonte rokov 2024-2028. Na druhej strane sprísnená monetárna politika ECB prostredníctvom vyšších úrokových sadzieb spolu s vysokými úrovňami deficitov bez potrebných konsolidačných opatrení priamo prispievajú k rastúcim úrokovým nákladom súvisiacim s financovaním verejného dlhu Slovenska (kumulatívny príspevok k nárastu dlhu o 7,7 p.b.).

Graf 8: Príspevky vybraných faktorov k zmene dlhu v rokoch 2023-2028 (medziročne, v p.b. HDP)



Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ zo strednodobého výhľadu z júla 2024.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

### Box 3: Očakávaný vývoj dlhu podľa Programu stability SR na roky 2024 až 2027

Vláda v roku 2024 predpokladá v Programe stability SR na roky 2024 až 2027 deficit verejnej správy vo výške 5,9 % HDP<sup>81</sup>. V prípade prognózy hrubého dlhu, vláda na konci roka 2024 očakáva medziročný nárast dlhu o 2,6 percentuálneho bodu z 56 % HDP na úroveň 58,6 % HDP. V horizonte do roku 2027 by mal pri absencii dodatočných konsolidačných opatrení hrubý dlh dosiahnuť úroveň 67,8 % HDP, čo znamená, že sa po celú dobu bude držať v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy. Predpokladaný nominálny rast ekonomiky v časovom horizonte rokov 2024-2027 nebude stačiť na to, aby plne kompenzoval vplyv pretrvávajúceho vysokého primárneho salda v kombinácii s vplyvom zvyšujúcich sa úrokových nákladov.

Prognóza dlhu z programu stability nezahŕňa odhady rozpočtových vplyvov vyplývajúcich z oznámeného zavedenia novej spotrebnej dane zo sladených nealkoholických nápojov, zvýšenia dane z tabakových výrobkov a zavedenia dodatočnej spotrebnej dane z iných ako tabakových výrobkov (týka sa elektronických cigariet, nikotínových vrecúšok a iných výrobkov obsahujúcich nikotín).

## 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

<sup>81</sup> Podľa [aktuálneho odhadu MF SR](#) zverejneného v auguste 2024 by deficit verejnej správy v roku 2024 mal dosiahnuť 5,9 % HDP. V porovnaní s prognózovaným deficitom v [Programu stability z apríla 2024](#) ide o zníženie očakávaného deficitu o 0,08 percentuálneho bodu. Hrubý dlh by na konci roka 2024 mal podľa odhadu MF SR dosiahnuť 58,4 % HDP.

uloženia pokút za roky 2021 a 2022, ako aj údaje, z ktorých vychádzalo pri identifikácii obcí, ktorých dlh prekročil zákonom stanovený limit za rok 2023.

Na základe získaných podkladov je možné konštatovať, že **štát v roku 2023 v súlade s ústavným zákonom finančne nezabezpečoval platobnú schopnosť samospráv**. Vláda počas roka 2023 neposkytla samosprávam návratné finančné výpomoci zo štátnych finančných aktív, avšak [uznesením č. 459](#) z 13. septembra 2023 došlo k zníženiu štátnych finančných aktív v sume 151,82 mil. eur. Ministerstvo financií pôvodne poskytlo tieto finančné zdroje samosprávam ako návratnú finančnú výpomoc na základe [uznesenia vlády č. 494](#) z 12. augusta 2020 s cieľom preklenúť výpadky dane z príjmov fyzických osôb v roku 2020 spôsobené pandemiou ochorenia COVID-19. Prostredníctvom odpustenia týchto návratných finančných výpomocí vláda zlepšovala finančné pozície niektorých samospráv<sup>82</sup>.

#### Box 4: 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.

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 nastavenie financovania samospráv, ako aj hodnotenie RRZ v tejto oblasti.**

**Ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o zabezpečení primeraného financovania samospráv pri nových úlohách sa vzťahuje na nové úlohy<sup>83</sup> pri výkone originálnej**

<sup>82</sup> Odpustené pôžičky boli pomerne rovnomerne rozdelené medzi samosprávne kraje a väčšie obce. Niektoré mestá a obce však o pôžičky nežiadali, resp. im neboli poskytnuté, a iné dostali výrazne menej. Spomedzi väčších miest bez podpory môžeme spomenúť Liptovský Mikuláš, Sereď, Bytču, či Tvrdošín. Asi polovičný objem na obyvateľa v porovnaní s podobnými mestami získala Galanta. Z ex-post vyhodnotenia je teda zrejmé, že financovanie výpadkov príjmov samospráv spôsobených pandemiou ochorenia COVID-19 nebolo distribuované spravodlivo a podľa vopred jasných kritérií, na čo doplatili obce a mestá, ktoré o pôžičky nepožiadali.

<sup>83</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. ÚZoRZ 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

**právomoci územnej samosprávy**<sup>84</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). Na druhej strane výrazné znížovanie financovania samospráv by malo byť doplnené adekvátnym znížením ich povinností.

Zvýšenie daňového bonusu<sup>85</sup> na 140 eur na dieťa v rokoch 2023 a 2024 a jeho následný pokles na 100 eur (deti do 15 rokov) resp. 50 eur (deti od 15 rokov) od roku 2025 spôsobuje výpadky v rozpočtoch samospráv a je zo strany vlády a národnej rady nedostatočne kompenzované. Národná rada tento výpadok čiastočne kompenzovala v rokoch 2023 a 2024 presunom podielu dane z príjmov právnických osôb (DPPO) na samosprávy a tiež došlo k jednorazovej kompenzácii časti zvýšených nákladov na energie zo strany vlády. Trvalé a dočasné vplyvy zo zvýšenia daňového bonusu na hospodárenie samospráv boli zo strany národnej rady a vlády vykryté jednorazovými transfermi, z ktorých časť ani nesúvisí s danou legislatívnou zmenou (kompenzácia vyšších cien energií). Najvýraznejší dopad zvýšenia daňového bonusu na hospodárenie samospráv odhaduje RRZ v roku 2025 a súvisí predovšetkým s časovým posunutím uplatňovania dočasne navýšeného daňového bonusu<sup>86</sup> ako aj s odznením kompenzácií z výnosu DPPO.

Popri dopade opatrení na hospodárenie samospráv je vhodné posúdiť aj dynamiku rastu dane z príjmov fyzických osôb (DPFO) v kontexte dynamiky vývoja daňových príjmov verejného rozpočtu, a teda, či príjmy samospráv rástli alebo budú rásť rýchlejšie/pomalšie ako by sa vyvíjali ich daňové príjmy, ak by neboli naviazané len na DPFO ale na mix daní<sup>87</sup> (graf 9). Príjmy samospráv z DPFO rástli rýchlejšie ako príjmy centrálnej vlády od roku 2016 do roku 2020. Napríklad v roku 2019 tak samosprávy dostali o 297 mil. eur viac a v roku 2020 o 327 mil. eur. viac ako by mali, keby boli financované daňovým mixom. V rokoch 2024 a 2025 samospráva kvôli zmene legislatívy bude zaostávať za financovaním z daňového mixu o 439 mil. eur a 397 mil. eur. Následne bude tento výpadok klesať a v roku 2028 by malo dôjsť k preklopeniu do plusových hodnôt vo výške 85 mil. eur.

---

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“.

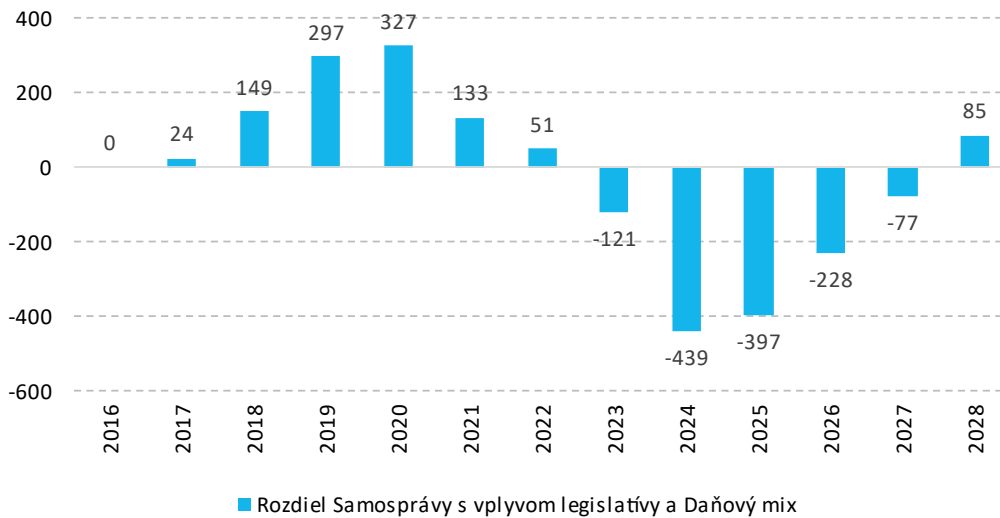
<sup>84</sup> Na financovanie nových úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy existuje ústavná garancia v rámci Ústavy, čl. 71 ods. 1: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“

<sup>85</sup> Pred zmenou (do júna 2022) dosahoval daňový bonus na dieťa sumy 23,57 eur, 43,60 eur a 47,14 eur (postupne pre deti nad pätnásť rokov, deti medzi šiestimi a pätnástimi rokmi, a deti do šesť rokov).

<sup>86</sup> V porovnaní s akruálnym vplyvom opatrenia na schodok verejnej správy v metodike ESA 2010 je časový priebeh dopadu opatrenia na príjmy samospráv mierne oneskorený. Navýšený daňový bonus uplatňovaný v rámci preddavkov zníži príjem samosprávy s oneskorením dvoch mesiacov oproti mesiacu, ktorého sa týka.

<sup>87</sup> Daňový mix je zostavený z celkovej výšky akruálnych daňových príjmov VS posudzovaných Výborom pre daňové prognózy (t.j. bez sociálnych a zdravotných odvodov), z ktorých je odrátaný výnos miestnych daní a daňové príjmy Environmentálneho fondu a RTVS. Definícia daňového mixu ako novej alternatívy nie je ustálená, ide o technický predpoklad RRZ pre účely ilustrácie dopadov a nemožno ho považovať za návrh RRZ. Príjmy samospráv zohľadňujú kompenzáciu z DPPO v rokoch 2023 a 2024.

**Graf 9: Vývoj daňových príjmov oproti roku 2016 v aktuálnej strednodobej prognóze (v mil. eur)**



Zdroj: MF SR, odhad a prepočet RRZ

Organizácie združujúce samosprávy, okrem vplyvov zmien v daňovom bonuse na ich rozpočty, negatívne vnímajú viaceré zmeny v zákonoch, ktoré boli prijaté počas roka 2023 a vytvárajú neočakávané výdavky (alebo znižujú príjmy) nad rámec príslušných rozpočtov. Išlo najmä o zmeny, ktoré zavádzajú triedenie a zhodnocovanie komunálneho odpadu<sup>88</sup> a mechanicko-biologické úpravy odpadu, povinnosť zabezpečiť verejne prístupné funkčné defibrilátory<sup>89</sup>, zmeny v zdaňovaní pozemkov<sup>90</sup>, kompetencie pri kontrole malých spaľovacích zariadení<sup>91</sup>, ako aj vyjednané valorizácie platových taríf pre zamestnancov vo verejnej správe na základe kolektívnej zmluvy<sup>92</sup>. Niektoré mestá a obce vnímajú ako nedostatočné financovanie preneseného výkonu štátnej správy na zabezpečenie chodu matríc, stavebných úradov, kancelárií Štátneho fondu rozvoja bývania a pod. V dôsledku pokračujúcej ruskej invázie na Ukrajinu, ktorá spôsobila utečeneckú krízu, boli samosprávy nútené registrovať žiadateľov o ubytovanie z Ukrajiny ako aj začleňovať deti, ktoré utiekli pred vojnou, do škôl, čím došlo k zvýšeniu požiadaviek na administratívne kapacity samospráv.

**Podľa RRZ na základe v súčasnosti známych informácií nedošlo v priebehu roku 2023 k vytvoreniu nových úloh pre samosprávu, ktoré by si vyžadovali zabezpečenie ich financovania zo strany štátu.** Naďalej však pretrvávajú dopady výrazného zásahu do výnosu z podielových daní (zvýšenie daňového bonusu na deti), ktorých dopady neboli zo strany vlády a parlamentu vopred dostatočne vyhodnotené.

<sup>88</sup> Novela zákona č. 79/2015 Z.z. o odpadoch s účinnosťou od 1. januára 2021 s postupným nábehom povinností.

<sup>89</sup> Novela č. 285/2023 Z. z. mení zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorá dopĺňa povinnosť zabezpečiť verejne prístupný a funkčný defibrilátor obciam s viac ako 500 obyvateľmi a na každých ďalších 5000 obyvateľov, aby bol dostupný ďalší funkčný automatický externý defibrilátor.

<sup>90</sup> Novela č. 2/2023 Z. z., ktorá mení zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady dopĺňa osobitný režim zdanenia (nižšie zdanenie) pre plochy využívané na poľnohospodárstvo alebo lesné hospodárstvo.

<sup>91</sup> Zákon č. 146/2023 Z. z. o ochrane ovzdušia prenáša kompetencie na obce pri kontrole malých spaľovacích zariadení na tuhé palivo a kvapalné palivo.

<sup>92</sup> Na základe [kolektívnej zmluvy](#) vyššieho stupňa v štátnej službe na obdobie 1. januára 2023 až 31. augusta 2024 došlo k zvýšeniu platových taríf štátnych zamestnancov od 1. januára 2023 o 7 % a od 1. septembra 2023 o ďalších 10 %. Došlo tiež k navýšeniu platových taríf o 10 % od 1. januára 2023 a o 12 % od 1. septembra 2023 pre učiteľov vysokých škôl a výskumných a vývojových zamestnancov, pedagogických zamestnancov odborných zamestnancov pracovníkov.

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.

**Je nevyhnutné, aby v súlade s princípom transparentnosti a efektivity, boli akékoľvek zmeny týkajúce sa financovania samospráv vždy predmetom štandardného pripomienkového konania.** Tiež je potrebné dôsledne dodržiavať a monitorovať vplyvy opatrení tak, aby ústredné orgány štátu nevytvárali dodatočné vplyvy na rozpočty samospráv bez ich identifikácie v doložkách vplyvov a zároveň, aby nedochádzalo k presunom nových úloh (či už pri výkone originálnej alebo prenesenej právomoci samosprávy) na samosprávy bez poskytnutia adekvátneho finančného krytia.

#### Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2022

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>93</sup>, vykázaná v priebehu roka 2016. Monitorovanie výšky dlhu a uloženie pokuty je v kompetencii ministerstva financií.

Záver vyhodnotenia ministerstvo financií dlhodobo nezverejňuje<sup>94</sup>, údaje však poskytuje RRZ. Za rok 2022 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu<sup>95</sup> VÚC dosiahla ku koncu roka 2022 úroveň 31,9 % bežných príjmov roka 2021. Najvyšší pomer dlhu evidoval Bratislavský samosprávny kraj (43,8 %), najnižší dlh dosiahol opakovane Nitriansky samosprávny kraj (14,6 %).

Ministerstvo financií z predložených finančných výkazov za rok 2022 identifikovalo prekročenie numerického dlhového limitu celkovo u 34 obcí. V 16 obciach platila výnimka z uloženia pokuty podľa čl. 6 ods. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti<sup>96</sup>. 6 obcí bolo z vyhodnotenia vylúčených zo zákonných dôvodov<sup>97</sup>. S cieľom verifikovať skutočný stav MF SR požiadalo 44 hlavných kontrolórov obcí o preverenie poskytnutých údajov. Okrem toho bolo oslovených 46 hlavných kontrolórov obcí, ktoré nepredložili potrebné finančné výkazy. Po vyhodnotení odpovedí MF SR postúpilo na správne konanie 3 obce. Všetkým z nich bola uložená pokuta<sup>98</sup>.

<sup>93</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, za rok 2020 v celkovej výške 16 606,68 eur, za rok 2021 v celkovej výške 33 968,20 eur.

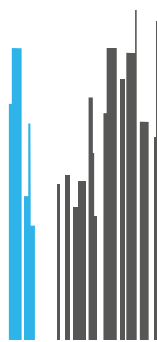
<sup>94</sup> Vyhodnotenia odpovedí kontrolórov, závery správnych konaní a ani opravené výkazy sa nezverejňujú, resp. nevykazujú. To vytvára netransparentnosť celého procesu, keďže tieto dodatočné opravy bývajú zásadné. Každoročne je vysoký podiel samospráv, ktorým hrozila pokuta, no preverením sa zistilo, že nevykázali všetky údaje správne. Pomer ich dlhu nebol potvrdený a pokuta nakoniec nebola uložená.

<sup>95</sup> Definovaná podľa § 17 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

<sup>96</sup> Uplatňuje sa v prípade zmeny starostu/starostky a znamená výnimku z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva.

<sup>97</sup> Mestská časť Bratislava-Devín (BA) bola v nútenej správe, obce Luhyňa (TV), Bertotovce (PO), Ladomirová (SK), Bešeňová (RK) a Baďan (BS) už boli pokutované v minulosti a výška ich zadĺženia sa nezvyšovala.

<sup>98</sup> Pokuta vo výške 300 eur bola uložená aj obci Šuľa (VK). Išlo však o pokutu v zmysle § 20 zákona 583/2004 Z. z., keďže aj napriek niekoľkým výzvam obec nepredložila finančné výkazy za rok 2022 a teda nebolo možné vyčísliť sumu dlhu.



**Tab 3: Pokuty uložené obciam za rok 2022 (v eurách)**

| Názov obce (Okres)     | Uložená pokuta  | Stav k 10.07.2024 |
|------------------------|-----------------|-------------------|
| Malý Slivník (PO)      | 3 905,75        | nezaplatené       |
| Košice – Kavečany (KE) | 281,58          | zaplatené         |
| Svidnička (SK)         | 43,20           | zaplatené         |
| <b>Spolu</b>           | <b>4 230,53</b> |                   |

Zdroj: MF SR, RRZ

#### Uloženie pokuty pri prekročení limitu dlhu za rok 2023

Za rok 2023 boli dlhy všetkých VÚC pod zákonom stanoveným limitom. Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2023 úroveň 29,5 % bežných príjmov roka 2022. Najvyšší pomer dlhu evidoval Bratislavský samosprávny kraj (41,5 %), najnižší dlh dosiahol Nitriansky samosprávny kraj (9 %).

MF SR predbežne identifikovalo 30 obcí, ktoré vykázali prekročenie 60 % limitu dlhu za rok 2023 a za účelom zistenia reálneho stavu požiadalo hlavných kontrolórov 27 obcí<sup>99</sup> o preverenie údajov. V súvislosti s možnou pokutou neboli oslovené tri obce – mestská časť Bratislava – Devín je od roku 2005 v nútenej správe a obciam Luhyňa a Bertotovce boli v minulosti uložené pokuty a ich zadĺženie sa nezvyšovalo<sup>100</sup>. Výnimku z uloženia pokuty počas 24 mesiacov od konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva z dôvodu, že ich ako starosta/starostka vedie iná fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období, má ďalších 7 obcí<sup>101</sup>. MF SR v snahe verifikovať stav a upozorniť na vykázané dlhy informatívne oslovilo aj hlavných kontrolórov týchto obcí.

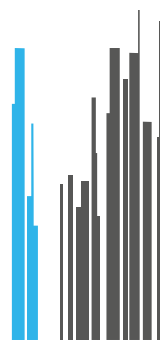
Keďže ešte nie je známa výška právoplatne uložených sankcií za rok 2023, na základe údajov od ministerstva financií RRZ ilustratívne vyčíslila výšku pokút pre jednotlivé obce (príloha 5). Ak by sa vykázané údaje potvrdili, celková výška pokút obcí by dosiahla 131 tis. eur. Pokuty hrozia aj obciam, ktoré 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 2023 toto pravidlo na základe vykázaných hodnôt porušilo 158 obcí. Dlhová služba všetkých VÚC bola aj za rok 2022 pod stanoveným limitom.

<sup>99</sup> Okrem toho MF SR oslovilo hlavných kontrolórov 38 obcí, ktoré za rok 2023 nepredložili potrebné výkazy.

<sup>100</sup> Pokuta sa opakovane ukladá len v prípade zvýšenia zadĺženia nad hranicou 60 % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Neukladá sa, ak nepresiahne sumu 40 eur.

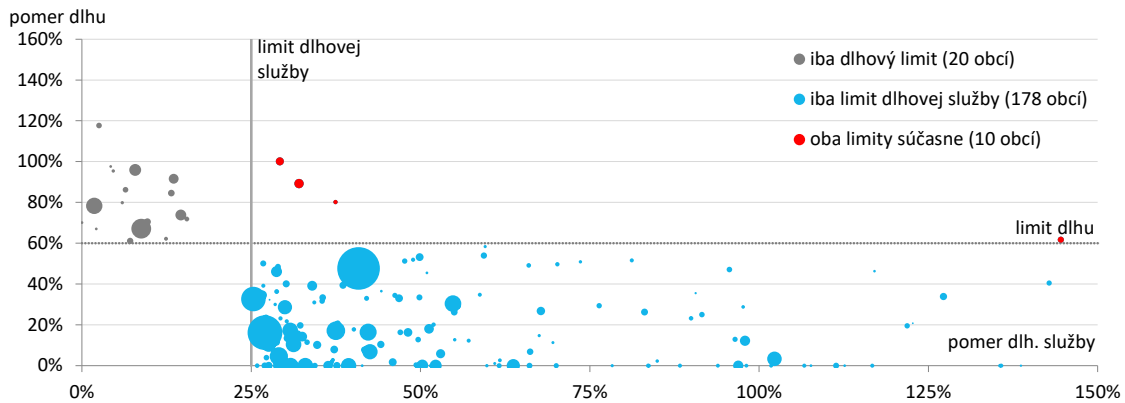
<sup>101</sup> Okrem týchto 7 obcí platí rovnaká výnimka aj v obciach Bertotovce a Bratislava – Devín, ktorá sa ale prekrýva s inými dôvodmi na neuloženie pokuty.





V grafe sú zobrazené obce nespĺňajúce aspoň jeden numerický limit § 17 zákona č. 583/2004<sup>102</sup>.

**Graf 10: Obce nespĺňajúce limity § 17 zákona č. 583/2004 za rok 2023**



Pozn.: Poloha bubliny reprezentujúcej obec závisí od pomeru dlhu a pomeru dlhovej služby. Veľkosť bubliny je daná skutočnými bežnými príjmami za rok 2022. Graf z dôvodu prehľadnosti nezobrazuje celý rozsah oboch osí. Výšky dlhov obcí, ktoré vykázali nadmerný dlh, sú uvedené v prílohe 5.

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>103</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](#) novelizáciu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čím po 11 rokoch od účinnosti ústavného zákona uzákonila limity verejných výdavkov ako hlavný rozpočtový nástroj na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Táto novela nadobudla účinnosť 1. apríla 2022 a ustanovenia definujúce limit verejných výdavkov<sup>104</sup> platili do 31. júla 2024.

Limity sa mali prvýkrát uplatniť v Rozpočte verejnej správy na roky 2023 až 2025 (podrobne v boxe 5). NR SR však uzákonila výnimku, vďaka ktorej nebola vláda povinná zosúladiť rozpočet s limitom verejných výdavkov počas roka 2023 v dôsledku aktivácie všeobecnej únikovej klauzuly pravidiel Paktu stability a rastu<sup>105</sup>. Následne, schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 nebol zostavený

<sup>102</sup> Prvým limitom je dlhový strop na úrovni 60 %, druhým je 25 % limit dlhovej služby.

<sup>103</sup> Metodológia výpočtu a použité predpoklady sú zverejnené v diskusnej štúdií s názvom [Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?](#). Postup zostavenia základného scenára verejných financií je zverejnený v diskusnej štúdií 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>104</sup> Konkrétne ide o §30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, v ktorom bol limit verejných výdavkov definovaný, vrátane spôsobu jeho výpočtu, aktualizácie, hodnotenia jeho plnenia a únikových klauzúl.

<sup>105</sup> Podľa [hodnotenia](#) Rady došlo k prekročeniu platného limitu pre rok 2023 o 1,0 mld. eur (0,8 % HDP) najmä z dôvodu trvalého zvýšenia výdavkov na 13. dôchodky a zdravotníctvo. Plánovaným cieľom limitu na rok 2023 bolo zlepšenie

v súlade s platným výdavkovým limitom<sup>106, 107</sup>, čím došlo k porušeniu zákona. **V skutočnosti tak počas účinnosti tejto novely nikdy nedošlo k efektívnej aplikácii pravidla a k záväznému použitiu limitu verejných výdavkov ako hlavného rozpočtového nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.**

#### Box 5: Implementácia limitu verejných výdavkov

Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) dňa 16. marca 2022 [schválila](#) novelizáciu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čím uzákonila limity verejných výdavkov ako hlavný rozpočtový nástroj na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Táto novela nadobudla účinnosť 1. apríla 2022 a ustanovenia definujúce limit verejných výdavkov<sup>108</sup> platili do 31. júla 2024.

#### Prvý limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025

Limity sa mali prvýkrát uplatniť v Rozpočte verejnej správy na roky 2023 až 2025. Nevyhnutným predpokladom ich implementácie bola dohoda na metodike ich výpočtu s MF SR. Dohoda s MF SR na [metodike](#) výpočtu limitu sa dosiahla až 22. decembra 2022 (niekoľko hodín po schválení rozpočtu). RRZ bezprostredne po dohode [predložila](#) do NR SR vypočítané limity verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

Do zákona o štátnom rozpočte na rok 2023 bola [pozmeňujúcim návrhom](#) doplnená suma limitu verejných výdavkov na rok 2023, ktorá sa zhodovala so sumou, ktorú RRZ následne predložila do NR SR. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2023 schválila NR SR dňa 22. decembra 2022. Vzhľadom na únikovú klauzulu<sup>109</sup> platnú počas aktivácie všeobecnej únikovej doložky pravidiel Paktu stability a rastu vyhlásenej Radou EÚ nemala vláda počas roka 2023 povinnosť zosúladiť rozpočet na rok 2023 s platným limitom za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť.

NR SR schválila predložené limity na roky 2023 až 2025 dňa 1. februára 2023 [uznesením č. 1964](#). Schválením novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a následne aj limitov verejných výdavkov národnou radou došlo k odstráneniu stavu porušujúceho ústavný zákon<sup>110</sup>. Proces od schválenia novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý zaviedol limity verejných výdavkov, po schválenie prvých limitov v NR SR trval 322 dní.

Rada dňa 30. júna 2023 zverejnila [aktualizáciu](#) platného limitu verejných výdavkov a predložila ju na rokovanie výborov NR SR. Aktualizovaný limit bol [schválený](#) len Výborom pre hospodárske záležitosti a nebol schválený Výborom pre financie a rozpočet, preto aktualizovaný limit nevstúpil do platnosti.

dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP, avšak skutočný vývoj výdavkov spadajúcich pod limit prispel v roku 2023 k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,6 % HDP.

<sup>106</sup> Vzhľadom na to, že v čase schvaľovania rozpočtu vládou a národnou radou nebol schválený limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027, ktorý predložila RRZ do NR SR dňa 15. decembra 2023, platným limitom bol limit schválený 1. februára 2023 uznesením NR SR č. 1964. RRZ vo svojom [stanovisku](#) k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov upozorňovala, že limit schválený 1. februára 2023 neustratil platnosť uplynutím volebného obdobia NR SR.

<sup>107</sup> Skupina 31 poslancov NR SR dňa 29. februára 2024 podala na Ústavný súd SR Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy SR. Ústavný súd SR prijal uvedený návrh na ďalšie konanie v plnom rozsahu, pričom bude posudzovať súlad zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 s vybranými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky (vrátane článku 55a) a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Súčasťou podania je aj argumentácia o tom, že rozpočet nie je zostavený v súlade s limitom verejných výdavkov a prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

<sup>108</sup> Konkrétne ide o §30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, v ktorom bol limit verejných výdavkov definovaný, vrátane spôsobu jeho výpočtu, aktualizácie, hodnotenia jeho plnenia a únikových klauzúl.

<sup>109</sup> Dňa 22. decembra 2022 národná rada schválila ďalšiu novelu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorá s účinnosťou od 31. decembra 2022 zaviedla novú výnimku pre vládu z povinnosti zosúladiť rozpočet verejnej správy s limitom verejných výdavkov, ak je aktivovaná všeobecná úniková doložka na úrovni Európskej únie.

<sup>110</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza vybraných ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zo dňa 31.07.2020, s. 29: „Ak v súčasnosti nejestvujú efektívne výdavkové limity, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚzORZ, potom ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.“

Následne Rada bola povinná vypočítať limit verejných výdavkov, ak v roku konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky nebolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde do 30. septembra po voľbách do NR SR. Tento limit nepodliehal schvaľovaniu NR SR, ani jej výbormi, nakoľko išlo len o tzv. indikatívny limit. Jeho účelom bolo indikovať novej vláde, ktorá mala vzniknúť po voľbách do NR SR, sumy limitu verejných výdavkov na celé jej volebné obdobie. Rada takýto [indikatívny limit](#) verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 zverejnila dňa 2. novembra 2023.

#### Limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 pre novú vládu po voľbách

Po voľbách do NR SR, ktoré sa konali 30. septembra 2023, došlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády a k vysloveniu dôvery vláde dňa 21. novembra 2023. Od tohto momentu mala Rada 60 dňovú zákonnú lehotu na predloženie vypočítaného limitu verejných výdavkov pre novú vládu<sup>111</sup>. Zámerom Rady bolo pripraviť jeho výpočet včas tak, aby mohol byť zapracovaný do rozpočtu verejnej správy. MF SR však nevyvinulo dostatočné úsilie na to, aby mohli byť požiadavky nových limitov zahrnuté do rozpočtu verejnej správy.

[Limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027](#) RRZ zverejnila a doručila do NR SR dňa 15. decembra 2023 a splnila tak zákonné povinnosti s vyše mesačným predstihom. Tieto výdavkové limity zahŕňali stav ku dňu schválenia programového vyhlásenia vlády.

Po schválení limitov v NR SR mohla vláda požiadať RRZ o ich aktualizáciu tak, aby odrážali vplyvy legislatívnych opatrení schválených v NR SR, a ktoré boli zahrnuté do Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. RRZ bola následne pripravená bezodkladne predložiť aktualizáciu limitu tak, aby odzrkadľoval schválené legislatívne zmeny v NR SR s vplyvom na príjmy verejnej správy a/alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií<sup>112</sup>.

Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 však nebol zostavený v súlade s platným výdavkovým limitom a takýto rozpočet neobsahujúci limity verejných výdavkov schválila národná rada dňa 21. decembra 2023. Opomenutím limitu, ktorý bol v tom čase hlavným nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, podľa názoru Rady došlo k porušeniu čl. 55a Ústavy SR, v ktorej sa Slovenská republika zaväzuje chrániť udržateľnosť svojho hospodárenia, ako aj čl. 7 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011, ktorý stanovuje požiadavku určenia limitu verejných výdavkov a to nielen ako formálnu existenciu limitu, ale aj potrebu implementácie v rozpočtovom procese<sup>113</sup>.

Následne poslanci NR SR dňa 2. februára 2024 [neschválili](#) predložený limit verejných výdavkov na roky 2024 až 2027<sup>114</sup>, ktoré vypočítala Rada v súlade s ustanoveniami zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Neschválením limitu a nezahrnutím platného limitu do rozpočtu došlo k znefunkčneniu tohto pravidla.

Namiesto zahrnutia platného limitu verejných výdavkov do rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, Vláda SR dňa 2. mája 2024 schválila zmenu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa menia aj pravidlá určovania limitu verejných výdavkov s účinnosťou od 1. augusta 2024. Národná rada v skrátenom legislatívnom konaní dňa 9. mája 2024 tento vládny návrh zákona [schválila](#). Rada vzniesla k tejto [novelizácii](#) viacero zásadných pripomienok.

<sup>111</sup> Keďže k schváleniu programového vyhlásenia vlády na roky 2023 až 2027 a vysloveniu dôvery vláde došlo dňa 21. novembra 2023, zákonný termín pre RRZ na výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 by uplynul 20. januára 2024.

<sup>112</sup> Aktualizované limity schvaľuje Výbor NR SR pre financie a rozpočet a Výbor NR SR pre hospodárske záležitosti.

<sup>113</sup> Zo [stanoviska](#) k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, ktorý si dala vypracovať RRZ vyplýva, že: „Zákonodarcu je preto oprávnený upraviť postup pri určení limitu verejných výdavkov podľa svojho uváženia, no čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. ho neoprávňuje na to, aby kľúčová vlastnosť (záväznosť) nahradil právne nezáväznou proklamáciou.“

<sup>114</sup> Tento limit obsahoval makroekonomické a daňové predpoklady zohľadňujúce legislatívny stav v čase schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde dňa 21. novembra 2023 v súlade s požiadavkami zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Pre rok 2024 táto novela ustanovuje limit verejných výdavkov, ktorý vychádza z [odporúčaní Rady EÚ](#) z júna 2023 pre maximálny rast čistých výdavkov na úrovni 5,7 %.

Nový limit verejných výdavkov bude vypočítavať ministerstvo financií a pravidlo bude od roku 2025 v plnej miere naviazané na reformované európske pravidlá Paktu stability a rastu. Podľa [nároku](#) Rady, schválené zmeny fungovania limitu sú pravdepodobne v rozpore s konceptom ochrany dlhodobého hospodárenia Slovenskej republiky zakotvanej v čl. 55a Ústavy SR a v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. **Možno ich vnímať ako významné oslabenie doterajšieho rámca pravidiel, keďže limity verejných výdavkov naviazané na európske pravidlá nedostatočne<sup>115</sup> zohľadňujú potrebu dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti na 50-ročnom horizonte.**

**Táto zmena môže viesť k pomalšiemu trvalému ozdraveniu verejných financií a aj k jeho oddiaľovaniu.** Nové pravidlo limitu verejných výdavkov nevyžaduje na rok 2024 žiadnu konsolidáciu a jeho splnenie je možné aj pri zhoršení dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Konsolidácia verejných financií by mala začať od roku 2025 a jej prísnosť ovplyvní aj to, či Európska komisia umožní jej rozloženie na dlhšie ako štvorročné obdobie. Podľa RRZ nemusia byť nové limity dostatočne funkčné a pružné. Budú sa totiž vyznačovať zdĺhavým procesom korekcie v prípade ich nedodržania, menšou presnosťou proti možnému obchádzaniu<sup>116</sup> a vyššou rigiditou v prípade kríz.

Rada vo svojich [hodnoteniach](#) opakovane upozorňovala, že ústavné ukotvenie výdavkových limitov by výrazne prispelo k ich záväznosti a zároveň by výrazne znížilo riziko, že limity ako nástroj rozpočtovej politiky by podliehal zmenám, ktoré oslabia alebo úplne zrušia schopnosť zabezpečovať efektívne napĺňanie cieľa dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

### 3.4. Odporúčania RRZ na posilnenie rozpočtovej zodpovednosti

Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti RRZ sformulovala odporúčania<sup>117</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 prekročení nižších sankčných pásiem, ochrana ekonomiky pred prudkou zmenou v rozpočtovej politike za predpokladu dostatočnej konsolidácie, väčší rozdiel medzi spodným a horným sankčným pásmom, minimalizovať možnosť formálneho plnenia resp. obchádzania sankcií).
- Posilniť záväznosť limitov verejných výdavkov ich ústavným ukotvením a ich opätovné prepojenie na koncept dosiahnutia a ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky v zmysle článku 55a Ústavy SR.

<sup>115</sup> Nové európske pravidlá vyžadujú kompenzovanie odhadovaných nákladov na starnutie populácie len v 10-ročnom horizonte.

<sup>116</sup> Nové európske pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami (napr. zníženie príspevkov do 2. piliara, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasné zvýšenie daní).

<sup>117</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2023 je uvedené v prílohe č. 3.

## 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.
- Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu 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.

## 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). Súčasťou tejto kapitoly je aj informácia o činnosti a prístupe RRZ k údajom potrebným na vykonávanie svojho mandátu (článok 4, odsek 2).

### 4.1. Výbory

Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, ktoré sú nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Realistickosť makroekonomických predpokladov, resp. predpokladaného vývoja daňových a vybraných nedaňových príjmov ako aj vybraných výdavkov<sup>118</sup> hodnotia členovia Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP), resp. členovia Výboru pre daňové prognózy (VpDP). Výbory boli zriadené ako poradné orgány ministra financií s cieľom zvýšenia transparentnosti rozpočtového procesu. Podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú výbory povinné vypracovať a zverejniť prognózy najneskôr do 15. februára a 30. júna príslušného rozpočtového roka. Výbory môžu zasadať aj viackrát ako stanovuje zákon. Výbory fungujú nezávisle<sup>119</sup>, Kancelária RRZ je členom VpMP aj VpDP. **V roku 2023 zasadal VpMP päťkrát a VpDP šesťkrát. Termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tab 4: Zasadnutia Výboru pre daňové prognózy a zverejnenie prognóz

|   |                     | Povinný<br>termín do<br>15.02. |                            | Povinný<br>termín do<br>30.06. |            |                            |            |
|---|---------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|------------|----------------------------|------------|
| <b>Výbor pre makroekonomické prognózy</b> | zasadnutie VpMP     | 01.02.2023                     |                            | 14.06.2023                     | 13.09.2023 | 08.11.2023                 | 05.12.2023 |
|   | zverejnenie prognóz | 07.02.2023                     |                            | 29.06.2023                     | 28.09.2023 | 21.11.2023                 | 12.12.2023 |
| <b>Výbor pre daňové prognózy</b>          | zasadnutie VpDP     | 09.02.2023                     | 30.03.2023<br>(per rollam) | 22.06.2023                     | 21.09.2023 | 14.11.2023<br>(per rollam) | 07.12.2023 |
|   | zverejnenie prognóz | 15.02.2023                     | 31.03.2023                 | 29.06.2023                     | 28.09.2023 | 21.11.2023                 | 12.12.2023 |

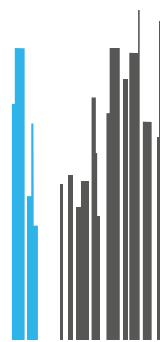
Zdroj: MF SR

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

Prognóza daňových a odvodových príjmov, ako aj vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, bola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP) v decembri 2023. **V procese prijímania Rozpočtu**

<sup>118</sup> Zákon o rozpočtovej zodpovednosti pojednáva v pravidlách rozpočtovej transparentnosti o prognózach daňových a odvodových príjmov. Tieto položky sú predmetom VpDP, pričom od júna 2021 výbor hodnotí realistickosť daňových a odvodových príjmov spolu s vybranými nedaňovými príjmami ako celok. Zároveň v priebehu roka 2021 začali hodnoteniu výboru podliehať aj vybrané výdavky.

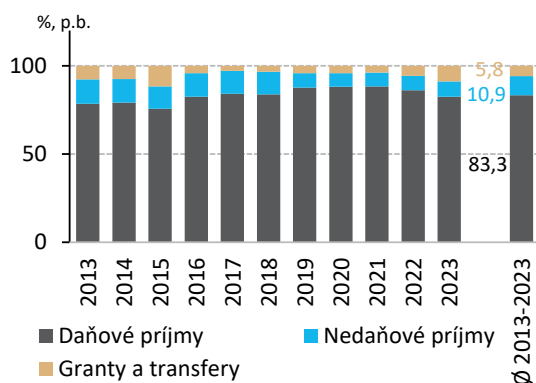
<sup>119</sup> Nejde o úplnú nezávislosť, keďže podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú výbory poradnými orgánmi ministra financií. Ako príklad možno uviesť Čl. 6 ods. 1 Štatútu VpDP a Štatútu VpMP, na základe ktorého bola možná zmena štatútu okrem zmeny prílohy len na návrh ministra financií SR. Táto podmienka bola zo štatútov oboch výborov vypustená s účinnosťou od júna 2023.



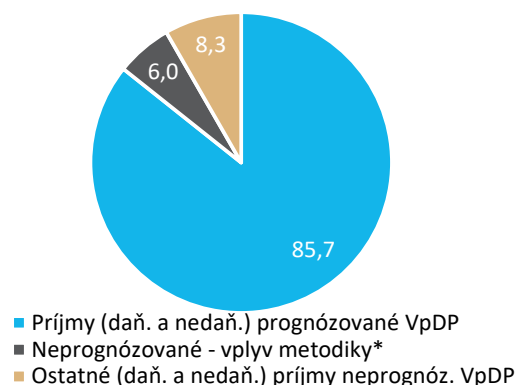
verejnej správy na roky 2024 až 2026 a s ním súvisiaceho tzv. *lex konsolidácia* prišlo ku legislatívnym úpravám nad rámec toho, čo bolo predmetom decembrového zasadnutia VpDP. Dodatočne bola upravená účinnosť zvýšenia sadzby zrážkovej dane z dividend a k dodatočným úpravám došlo aj pri spotrebnej dani z tabakových výrobkov. **Použité prognózy v rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026 tak neboli v súlade s aktualizovaným legislatívnym stavom<sup>120</sup>.**

Výbor pre daňové prognózy v súčasnosti prognózuje približne 86 % celkových daňových a nedaňových príjmov podľa metodiky ESA2010<sup>121</sup>, čo predstavuje takmer štyri pätiny (78 %) celkových príjmov verejnej správy (grafy 11 a 12). Zároveň podlieha schvaľovaniu výboru takmer 22 % bežných výdavkov. **Rozšírenie položiek, ktoré sú od roku 2021 predmetom posudzovania nezávislým výborom, vníma RRZ pozitívne, nakoľko sa z dôvodu zvýšenej transparentnosti zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia rozpočtovaných príjmov, resp. výdavkov.**

Graf 11: Podiely zložiek príjmov verejnej správy (% , ESA2010)



Graf 12: Podiely zložiek prognózovaných výborom v roku 2023 (% , ESA2010)



\* Ide o štátom platené poisťné za vybraný okruh osôb a imputované poisťné. 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

## 4.2. Zverejňovanie údajov

Táto časť hodnotí, či materiály Rozpočet verejnej správy na roky 2024-2026 a Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2022 obsahovali všetky náležitosti vymedzené v ústavnom zákone (článok 9).

<sup>120</sup> V rámci schvaľovania RVS na roky 2024 až 2026 v dňoch 19-22. decembra 2023 došlo v parlamente k niekoľkým zmenám zákonov s vplyvom na verejné financie (zrážková daň a spotrebná daň z tabakových výrobkov). Okrem vyššie uvedených zmien zákonov schválených v parlamente bol 10. januára 2024 vládou SR schválený návrh zákona týkajúci sa 13. dôchodkov. Výdavky na toto opatrenie boli zahrnuté v rozpočte v rámci rezervy, avšak z hľadiska transparentnosti bolo dôležité, aby ich vplyv posúdil Výbor pre daňové prognózy. O zmenách, ktoré neboli zahrnuté do RVS 2024-2026, informoval listom riaditeľ IFP dňa 12. januára 2024, pričom k zmene daňovej legislatívy došlo ešte v decembri. Prognóza upravená o predmetné legislatívne zmeny bola schválená členmi výboru vo februári 2024 v rámci 76. zasadnutia per rollam.

<sup>121</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).

#### 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 2024 až 2026 vláda schválila 12. decembra 2023, NR SR ho vzala na vedomie spolu so schválením zákona o štátnom rozpočte na rok 2024 na 6. schôdzi dňa 21. decembra 2023.

#### Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

V Rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026 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 6. Po obsahovej stránke neboli niektoré údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažilo jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík<sup>122</sup>.

#### Box 6: Obsah dokumentov popisujúcich rozpočet verejnej správy

##### Rozpočet verejnej správy na roky 2024-2026

Rozpočet verejnej správy na roky 2024-2026 (RVS 2024-2026) obsahuje hlavnú knihu a 8 príloh. Tabuľky rozpočtu obsahujú údaje za roky 2021 až 2026 v zmysle požiadaviek ústavného zákona.

Súčasťou hlavnej knihy rozpočtu je **analýza vývoja vo verejných financiách za rok 2023**. Najvýznamnejšie pozitívne a negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2023, prezentujú tabuľky v členení podľa klasifikácie ESA2010 a bližšie ich rozvíja text, prípadne ilustrujú grafy.

Predložená aktualizácia **stratégie riadenia štátneho dlhu na rok 2023** (príloha č. 6) vychádza zo Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018<sup>123</sup>. V uplynulom období sa podľa MF SR podarilo zlepšiť parametre portfólia štátneho dlhu cez predĺženie splatností a durácie a dosiahnuť tak cieľnú úroveň priemeru krajín OECD, EÚ a eurozóny. Dosiahnutie cieľových hodnôt bolo možné vďaka nízkym úrokovým sadzbám

<sup>122</sup> RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

<sup>123</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.



vyvolaným menovou politikou ECB, ktorá umožnila Slovensku znížiť riziko portfólia štátneho dlhu bez dodatočných výdavkov pre štátny rozpočet. Od roku 2022 došlo k prudkému rastu sadzieb, čo sa postupne premieta do nákladov na obsluhu štátneho dlhu. Zároveň slovenská ekonomika a riadenie štátneho dlhu čelia výzvam spôsobeným bezpečnostnou a energetickou krízou. Napĺňanie Stratégie riadenia štátneho dlhu a zlepšujúca sa likvidita slovenských štátnych cenných papierov na sekundárnom trhu zabezpečili podľa MF SR bezproblémové financovanie počas krízy. 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 politík 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 2024-2026 (v časti 3.4 hlavnej knihy) vychádza z 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). Súčasťou implicitných záväzkov sú aj odhady zvýšených platieb do 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 247,6 % HDP, čo predstavuje pokles oproti rozpočtu na roky 2023 až 2025 o zhruba 100 p. b. HDP<sup>124</sup>. V zmysle prijatej metodiky MF SR pre výpočet implicitných záväzkov došlo k štandardnému posunu horizontu, na ktorom MF SR porovnáva implicitné záväzky na konečnom horizonte a to o rok, teda do roku 2066. V budúcnosti by bolo vhodné predĺžiť konečný horizont pre odhad implicitných záväzkov tak, aby v čo najlepšej možnej miere zachytil celý cyklus odhadovaného vývoja nákladov spojených so starnutím populácie.

**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, preto sa v podkladoch MF SR uvádzajú tieto záväzky v plnej (nominálnej) výške. MF SR ich ku koncu roka 2022 vyčíslilo na 20,6 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 0,4 mld. eur<sup>125</sup> spôsobený najmä zvýšením hodnoty hroziacich a prebiehajúcich súdnych sporov.

Osobitá časť RVS na roky 2024-2026 (časť 2.8) je venovaná **jednorazovým a dočasným vplyvom**. Ministerstvo financií v rokoch 2022 až 2024 identifikovalo jednorazové opatrenia súvisiace s pandémiou ochorenia COVID-19, riešením dopadov energetickej krízy, vojenskou inváziou Ruska na Ukrajinu a vysporiadaním platieb do rozpočtu EÚ kvôli nezrovnalostiam pri prelievaní tovaru z tretích krajín. V roku 2022 sú súčasťou protiinflačné opatrenia, 14. dôchodky a dotácie pre sociálne služby. V ďalších rokoch rozpočet neuvažuje s jednorazovými opatreniami (spĺňajúcimi definíciu európskych fiškálnych pravidiel).

Príloha č. 3 rozpočtu obsahuje 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

<sup>124</sup> Zmena bola podľa MF SR spôsobená primárne reformou dôchodkového systému, ktorú parlament schválil v poslednom štvrtroku 2022, ale vzhľadom na termín jej schválenia už nebola zahrnutá do výpočtu implicitných záväzkov v rámci RVS na roky 2023 – 2025 (zmeny v I. pilieri dôchodkového systému). Ďalšími faktormi s pozitívnym vplyvom bola aktualizácia makroekonomických predpokladov (najmä vývoj nominálneho HDP), aktualizácia dlhodobých demografických a makroekonomických predpokladov slúžiacich na prípravu dlhodobých projekcií EK. Legislatívne opatrenia schválené vládou (zvýšenie 13. dôchodku a zníženie príspevkov do II. piliera) mali približne neutrálny vplyv.

<sup>125</sup> Medziročný nárast predstavuje 383 654 tis. eur (resp. 57 695 tis. eur po konsolidácii). Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou vykázal hodnotu sporu so súkromnou zdravotnou spoločnosťou z dôvodu rozhodnutia úradu pri registrácii novej súkromnej zdravotnej poisťovni (z roku 2005), v ktorom spoločnosť požaduje zaplatiť 280 000 tis. eur, kým Úrad požaduje o zamietnutie v celom rozsahu. Medzi ďalšie faktory medziročného nárastu zaraďujeme aj hodnotu založeného majetku Slovenských elektrární, a. s. v prospech banky, ktorá sa medziročne zvýšila o 94 813 tis. eur. Rovnako, Ministerstvo financií SR zvýšilo podsúvahový záväzok z kapitálových vkladov na požiadanie v niektorých medzinárodných inštitúciách (69 617 tis. eur). Naopak, medziročný pokles záväzkov nastal kvôli zníženiu hodnoty súdnych sporov vzniknutých v minulosti u niektorých subjektov (Kancelária národnej rady SR (179 340 tis. eur), MH Manažment, a.s. (34 047 tis. eur)) a poklesli aj záruky Ministerstva financií SR (97 736 tis. eur).

a ich výsledky hospodárenia spadajúcich pod MZ SR (jednotlivo nie sú uvedené ani v iných častiach rozpočtu). Ide konkrétne o zdravotnícke zariadenia (s právnou formou a.s. a š.p.). Predpokladané smerovanie štátnych podnikov nie je, podobne ako v minulých rozpočtoch 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.

#### Návrh rozpočtového plánu na rok 2024

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2024, 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 kvantifikácia niektorých opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov, vyčíslenie fiškálnych ukazovateľov ako štrukturálne saldo rozpočtu, čistý dlh VS a dlhodobá udržateľnosť. Materiál informuje o reforme fiškálnych pravidiel EÚ a z nich vyplývajúcich odporúčaní pre Slovensko. Chýbajúcou časťou bol scenár nezmenených politík, ktorý bol dodatočne vyžiadaný a následne ministerstvom financií poskytnutý RRZ.

#### 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 pozitívum** RRZ považuje:

- **Úrokové príjmy a náklady spojené s emisiou štátneho dlhu boli rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010.** Táto zmena popri zvýšení porovnateľnosti rozpočtovaných a vykazovaných údajov umožnila aj presnejší výpočet limitu verejných výdavkov<sup>126</sup>.

Za **najvýznamnejšie nedostatky** rozpočtu RRZ považuje:

- **Rozpočet nebol zostavený v súlade s rozpočtovými cieľmi na roky 2024 až 2026. V roku 2024 bol cieľ rozpočtu stanovený vládou naplnený vďaka zaznamenaniu financovania časti energopomoci zo zdrojov EÚ, čo však vzhľadom na načasovanie pomoci v roku 2023 bolo v rozpore s princípmi ESA2010 (vplyv 0,4 % HDP) a RRZ na to včasne upozorňovala. V ďalších rokoch chýbali konkrétne konsolidačné opatrenia (vo výške 1,1 resp. 1,6 % HDP).**
- **Rada vníma negatívne, že celková suma daňových príjmov rozpočtu nebola konzistentná s reálnym stavom schválenej legislatívy v čase schválenia rozpočtu VS<sup>127</sup>.**
- **Zostavovanie výdavkovej strany rozpočtu malo vychádzať zo scenára nezmenených politík na najbližšie tri roky tak ako to pôvodne predpokladal zákon o rozpočtových pravidlách**

<sup>126</sup> Príjmy z emisie štátneho dlhu sú súčasťou nedaňových príjmov, ktoré sa zahrňali pri výpočte limitu verejných výdavkov (ide o legislatívne znenie platné do 31. júla 2024, v novom znení sa už limity vypočítavajú iným spôsobom na základe postupu definovaného v európskej legislatíve). Ich nerozpočtovanie by viedlo k neopodstatnenému zníženiu vypočítaných limitov verejných výdavkov a ich skutočná výška by sa mohla zohľadniť až pri vyhodnotení plnenia limitu.

<sup>127</sup> Prognóza daňových a odvodových príjmov, ako aj vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, bola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP) v decembri 2023. V procese prijímania Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 a s ním súvisiaceho tzv. *lex konsolidácia* prišlo ku legislatívnym úpravám nad rámec toho, čo bolo predmetom decembrového zasadnutia VpDP (dodatočne bola upravená legislatíva týkajúca sa zrážkovej dane z dividend a spotrebnej dane z tabakových výrobkov).



verejnej správy<sup>128</sup>. V minulosti bol takto prezentovaný rozpočet len v oblasti výdavkov zdravotných poisťovní, čo umožňovalo transparentne posúdiť predpoklady zostavenia rozpočtu zdravotníctva, vrátane vplyvov zapracovaných opatrení. Rozpočet na roky 2024 až 2026 takéto informácie neobsahoval už ani pri výdavkoch v zdravotníctve<sup>129</sup>.

- **Rozpočet po troch rokoch upustil od princípu rozpočtovania investícií prostredníctvom nulového štartovacieho rozpočtu** (zero-based budgeting) a alokoval všetky investičné zdroje do príslušných rozpočtových kapitol. Vláda to zdôvodňovala aplikačnou praxou a skutočnosťou, že rozpočtované kapitálové výdavky na rok 2024 zo zdrojov štátneho rozpočtu vychádzali zo schválených investičných plánov jednotlivých kapitol. Rada v minulosti pozitívne hodnotila rozpočtovanie investícií cez princíp nulového štartovacieho rozpočtu a odporúčala, aby všetky väčšie neinvestičné výdavkové politiky takisto prechádzali odborným posúdením princípmi Hodnoty za peniaze.
- **Podobne, ako v predchádzajúcich rozpočtoch**, absentovali detailnejšie informácie o hospodárení štátnych podnikov, konkrétne výsledky hospodárenia za jednotlivé zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom<sup>130</sup>. Nedostatok informácií sťažuje vyhodnotenie potenciálnych rizík plynúcich z **hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu**.
- **Rada opakovane poukazuje aj na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci**. Schvaľovanie hotovostného (a len) 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.

#### 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.

<sup>128</sup> Podľa druhej vety §4, ods. 2 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy: „Rozpočet verejnej správy sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík.“ Táto časť však bola s účinnosťou od 1. augusta 2024 zo zákona vypustená (v čase schvaľovania rozpočtu však bola stále platná). Ministerstvo financií SR túto úpravu odôvodňuje nutnosťou zabezpečiť plnenie záväzkov schválených v strednodobom fiškálno-štruktúrálnej pláne v zmysle nových európskych pravidiel. Podľa názoru RRZ však príprava rozpočtu na základe NPC scenárov nie je v rozpore s požiadavkou, aby bol rozpočet zostavený v súlade s novými európskymi pravidlami (dosiahnutie požadovaného tempa rastu výdavkov zabezpečujú práve opatrenia nad rámec NPC scenára).

<sup>129</sup> MF SR však na požiadanie poskytlo RRZ podklad za zdravotníctvo v štruktúre vývoja výdavkov podľa NPC scenára a dodatočných opatrení.

<sup>130</sup> Nielen spadajúcich pod MZ SR.

Návrh súhrnnej výročnej správy SR za rok 2022 schválila vláda dňa 8. novembra 2023 a NR SR ho vzala na vedomie dňa 21. decembra 2023.

Hodnotenie plnenia zákonom daných požiadaviek

V **súhrnnej výročnej správe sú uvedené všetky zákonom definované údaje** (popis obsahu správy je uvedený v boxe 7).

#### Box 7: Obsah Súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky za rok 2022

Správa obsahuje **konsolidovanú bilanciu príjmov a výdavkov za celú verejnú správu** na horizonte troch rokov (2020-2022) 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 ESA2010 v členení za dosiahnutú skutočnosť za posledné tri roky, rozpočet v poslednom roku, rozdiel oproti rozpočtovanej hodnote, ako aj medziročná zmena. Text detailnejšie popisuje vývoj hospodárenia subjektov VS v príslušnom roku a informuje tak o dianí v rámci zložiek verejnej správy.

Správa sa zameriava na **popis medziročného vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy v metodike ESA2010**<sup>131</sup> a informuje o hlavných príčinách vývoja v predmetných položkách.

Súčasťou správy je aj odhad **štruktúrneho salda verejnej správy** za rok 2022. Podľa prepočtov MF SR dosiahol štruktúrny deficit 1,4 % HDP, pričom **cyklická zložka** zodpovedá metodike Európskej komisie a makroekonomickej prognóze MF SR schválenej Výborom pre makroekonomické prognózy. Identifikované **jednorazové opatrenia** dosiahli v roku 2022 výšku 0,8 % HDP a s výnimkou protiinflačných opatrení a opatrení súvisiacich s vojnou na Ukrajine boli prevažne vyvolané pandémiou COVID-19.

**Čistý dlh SR** dosiahol k 31.12.2022 úroveň 47,6 % HDP a oproti roku 2021 klesol o 2,0 p.b.

Materiál **obsahuje vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu za rok 2022** v skrátenej podobe<sup>132</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 31.12.2022 zápornú hodnotu 423 107 902 tis. eur (- 385,9 % HDP). Oproti predchádzajúcemu roku sa znížil negatívny podiel na HDP o 62,4 p.b. Zvýšenie hodnoty čistého bohatstva bolo spôsobené najmä nižšou hodnotou odhadovaných implicitných záväzkov súvisiacich s dôchodkovým systémom a starnutím populácie.

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

<sup>131</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 benchmarkových revízií v súlade s ESA2010, 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>132</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.

2020 až 2022, rovnako sa uvádza vlastnícky podiel štátu, ako aj medzročná zmena vyššie spomínaných ukazovateľov v poslednom roku.

### 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.
- 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>133</sup>. Súčasná nastavenie zberu údajov zatiaľ takéto prepojenie neumožňuje.

Zámerom MF SR v oblasti čistého bohatstva je najmä skvalitňovanie údajovej základne pre jeho výpočet, zlepšenie spravovania štátnych aktív a pasív, zefektívnenie manažmentu štátnych podnikov a posilnenie monitoringu výkonu akcionárskych práv na MF SR. **V súvislosti s metodikou čistého bohatstva bola vytvorená pracovná skupina<sup>134</sup>**, ktorá sa v súčasnosti zameriava na **tri nezmapované oblasti čistého bohatstva**, t.j. oblasti, ktoré neboli doteraz vykazované a kvantifikované – **ocenenie kultúrneho dedičstva SR, ekosystémy a ekosystémové služby na Slovensku a chránené územia (lesy, voda, fauna a flóra)**.

Skupina pracuje podľa harmonogramu rozvrhnutých prác, ktorý v rokoch 2024-2026/2027, t.j. v 1. fáze, predpokladá vytvorenie vyššie spomínanej pracovnej skupiny, ktorá sa má následne venovať zberu relevantných informácií a tvorbe údajovej základne<sup>135</sup>. V rokoch 2026-2028/2029, t.j. v 2. fáze, sa má pokračovať v ocenení údajov pre ďalšie potreby vykazovania v súhrnnej výročnej správe (ide o kvantifikáciu a porovnanie získaných údajov, výber vhodných indikátorov pre vypracovanie metodiky výpočtu vplyvu na čisté bohatstvo a jej následné zapracovanie do SVS).

<sup>133</sup> Poznanie vzájomných prepojení týchto ukazovateľov je dôležité z toho dôvodu, že niektoré transakcie sa z metodických dôvodov nemusia prejavíť v salde a dlhu verejnej správy, ale ovplyvňujú výšku čistého bohatstva.

<sup>134</sup> V súčasnosti na metodike aktívne pracujú 2 osoby Oddelenia analýz verejnej správy v rámci Sekcie štátneho výkazníctva MF SR (ktoré sú súčasťou vytvorenej pracovnej skupiny zameranej na rozvoj metodiky čistého bohatstva). Za účelom získavania informácií a dát sa realizujú pravidelné stretnutia s MŽP SR, MK SR, ÚVH, SAV, ŠOP a FHI EÚ. Rovnako sa nadviazala spolupráca s Českou republikou, pričom zámerom je začať spolupracovať aj s Talianskom a Veľkou Britániou. K danej téme sa sledujú súvisiace nariadenia s EÚ.

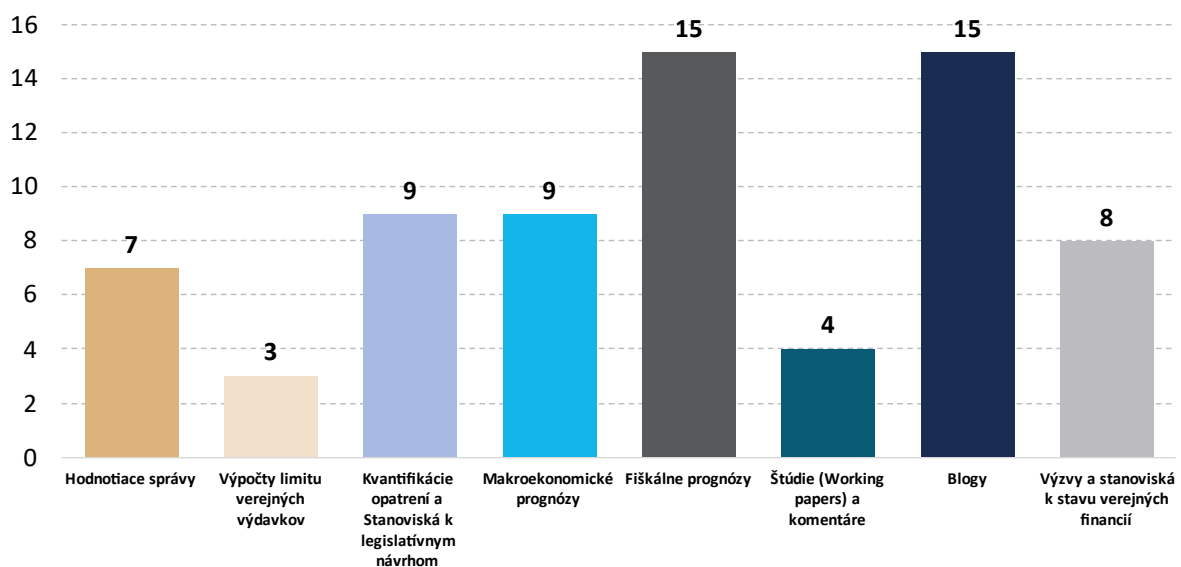
<sup>135</sup> V roku 2027 budú známe výstupy z pracovnej skupiny MAES (Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services) a medzinárodného projektu SELINA (Science for evidence-based and sustainable decisions about capital).

### 4.3. Činnosť RRZ počas roka 2023

Hlavné úlohy RRZ spočívajú (podľa Čl. 4, ods. 1 ústavného zákona) vo vypracovaní správy o dlhodobej udržateľnosti, správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti, stanovísk k vybraným legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady. Okrem toho RRZ monitoruje a hodnotí vývoj hospodárenia Slovenskej republiky a vykonáva ďalšie činnosti, ako napríklad monitorovanie plnenia národných fiškálnych pravidiel<sup>136</sup> a účasť v prognostických výboroch VpMP a VpDP s hlasovacími právami. V súvislosti s týmito úlohami RRZ a Kancelária RRZ (KRRZ) publikovali v roku 2023 viaceré výstupy (graf 13 a schéma 2, v ktorej sú výstupy zoradené chronologicky).

V súvislosti so svojou činnosťou má RRZ právo vyžadovať súčinnosť od subjektov verejnej správy, pričom tieto sú povinné ju poskytnúť (Čl. 4, ods. 2 ústavného zákona). **V priebehu roka 2023 RRZ nezaznamenala obmedzenia súvisiace s prístupom k dátam.** Nenastala situácia, že by príslušné subjekty odmietli poskytnúť súčinnosť. V prípade niektorých inštitúcií sa diskutujú technické otázky a detaily vzájomných dohôd o poskytovaní údajov. Avšak proces uzatvorenia alebo úpravy dohôd o poskytovaní údajov, ktoré RRZ potrebuje pre výkon svojej pôsobnosti, trvá častokrát neúmerne dlhý čas<sup>137</sup>. To môže v určitých prípadoch znížiť flexibilitu RRZ reagovať na aktuálny vývoj pre chýbajúce údaje.

Graf 13: Počet publikácií RRZ a KRRZ v roku 2023

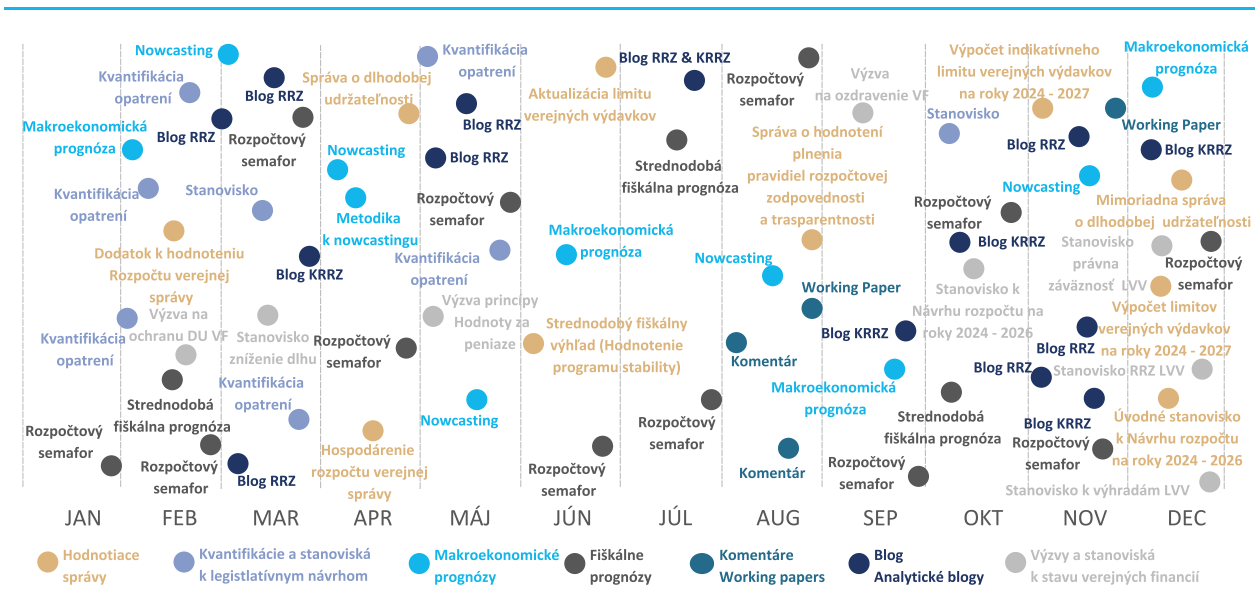


Zdroj: RRZ

<sup>136</sup> V roku 2023 bola RRZ zodpovedná aj za výpočet, aktualizáciu a vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov.

<sup>137</sup> Tento problém sa vyskytuje pri viacerých verejných inštitúciách. Aktuálnym príkladom je Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR.

Schéma 2: Prehľad jednotlivých publikácií zverejnených v priebehu roku 2023



Zdroj: RRZ

#### 4.4. Odporúčania RRZ na zlepšenie rozpočtovej transparentnosti

Na základe hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej transparentnosti RRZ sformulovala odporúčania<sup>138</sup>, ktoré by prispeli k zvýšeniu transparentnosti verejných financií:

##### Výbor pre daňové prognózy

- Uzákoníť 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 ESA2010 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.
- 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 a miestnej samosprávy. Rozpočtovanie týchto položiek je dôležité aj z hľadiska výdavkových limitov.

##### Súhrnná výročná správa

- Pokračovať v príprave metodiky Konceptu čistého bohatstva SR, v rámci ktorého sa MF SR zameriava na ocenenie nevykazovaných a nekvantifikovaných oblastí<sup>139</sup> v súlade so stanoveným harmonogramom MF SR. 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>138</sup> Vyhodnotenie plnenia odporúčaní zo správy RRZ z augusta 2023 je uvedené v prílohe č. 3.

<sup>139</sup> MF SR sa v súčasnosti zameriava na ocenenie kultúrneho dedičstva SR, ekosystémov a chránených území na Slovensku.



## 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 (2024): Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie, <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/zdovodnenie-vysky-dlhu/>

Ministerstvo financií SR (2023): Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2022, <https://finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/suhrnna-vyroczna-sprava-sr/>

Ministerstvo financií SR (2022): Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2021, <https://finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/suhrnna-vyroczna-sprava-sr/>

Ministerstvo financií SR (2023): Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026, <https://finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>

Ministerstvo financií SR (2022): Rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025, <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>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2023): Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2022, <https://www.rrz.sk/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodpovednosti-a-transparentnosti-za-rok-2022-august-2023/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2022): Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2021, <https://www.rrz.sk/dlhodoba-udrzatelnost-verejnych-financii-sa-po-dvoch-rokoch-zhorsuje-nutny-je-plan-ozdravenia-a-spustenie-vydavkovych-limitov/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2024): Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, <https://www.rrz.sk/hodnotenie-rozpocetu-verejnej-spravy-na-roky-2024-az-2026/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2022): Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025, <https://www.rrz.sk/hodnotenie-navrhu-rozpocetu-verejnej-spravy-2023-2025/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2024): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií,  
<https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2023-april-2024/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2023): Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií,  
<https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2022/>

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2023): Stanovisko k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026,  
<https://www.rrz.sk/stanovisko-k-navrhu-rozpocetu-verejnej-spravy-na-roky-2024-az-2026/>

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

Podanie na Ústavný súd spisová značka PL. ÚS 7/2024 z 29. februára 2024

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 13/2022

## Príloha 1 – Prehľad najvýznamnejších zmien v rozpočtových pravidlách v roku 2023

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa v roku 2023 novelizoval raz:

- zákonom č. 72/2023 Z. z., ktorý novelizoval priamo zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

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

- Doplnila sa charakteristika k zriaďovaniu, zmeny a zrušovaniu rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, kde sa Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky pridal do zoznamu zakladateľov a zriaďovateľov inej právnickej osoby.
- Zaviedli sa drobné technické a formálne úpravy.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa v roku 2023 novelizoval raz:

- zákonom č. 294/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

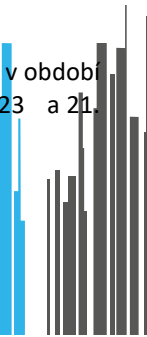
Najvýznamnejšie zmeny v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sú nasledovné:

- Nastavuje pravidlá na oddĺženie jednotky samosprávy za predpokladu, ak sa v priebehu nútenej správy nepodarí uspokojiť dlhy v celkovej výške.
- Novela zavádza definíciu monitorovacieho režimu, do ktorého obec vstúpi v prípade, ak výška záväzkov obce po lehote splatnosti presiahne 10 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a oznámi túto skutočnosť do 3 dní od jej zistenia. Monitorovací režim sa začne dňom doručenia tohto oznámenia a následná povinnosť obce je predložiť každých 90 dní ministerstvu financií správu o hospodárení obce.
- Novela zavádza podmienky ozdravného plánu obce. Schválením ozdravného plánu vstupuje obec do monitorovacieho režimu. Zdefinovala sa konsolidácia pohľadávok, účinky konsolidácie a náležitosti a podmienky plánu konsolidácie. Ďalej novela uvádza, že počas nútenej správy a ozdravného režimu môže obec podať na ministerstvo financií návrh na konsolidáciu pohľadávok. Plán konsolidácie pohľadávok sa zostavuje maximálne na 20 rokov, a následne po uplynutí 20 rokov od schválenia programu konsolidácie (nie skôr ako 31.12.2024) sa neuhradené časti istiny a príslušenstva pohľadávok veriteľov sa stanú nevymáhateľnými.

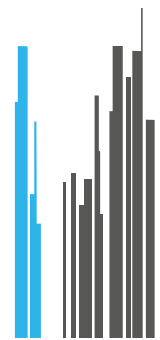
## Príloha 2 – Prehľad plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti

Tab 5: Plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti

| Článok | Ods<br>ek | Znenie ústavného zákona   | Plnenie  | Poznámky   |
|--------|-----------|---|--|--|
| 12*    | (4)       | <p>Ak výška dlhu dosiahne 53 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 55 % podielu na HDP (za rok 2022 sú hranice vo výške 48 resp. 50 % HDP, za rok 2023 sú 47 resp. 49 % HDP)</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 53 % podielu na HDP (za rok 2022 je hranica vo výške 48 % HDP, za rok 2023 je to 47 % HDP)</p>  | <p><b>Nesplnené za rok 2022, formálne splnené za rok 2023</b></p> <p><b>Formálne splnené za rok 2023, od začiatku roku 2024 sa priebežne formálne plní</b></p> | <p>Návrh opatrení na zníženie dlhu za rok 2022 nebol predložený na rokovanie NR SR. Návrh opatrení na zníženie dlhu za rok 2023 neobsahoval dostatočné opatrenia na dosiahnutie zníženia dlhu verejnej správy, čím sa nenaplnil cieľ ústavného zákona zabezpečiť dlhodobu udržateľné verejné financie.</p> <p>V roku 2023 ostali platy členov vlády na úrovni z 1. mája 2022, resp. 2021. Platí to aj pre rok 2024. Vláda si však vo februári 2024 schválila niekoľkonásobné zvýšenie paušálnych náhrad, ktoré formálne netvorí súčasť platu, čím ale obchádza účel tejto sankcie.</p> |
| 12     | (5)       | <p>Ak výška dlhu dosiahne 55 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 57 % podielu na HDP (za rok 2023 sú hranice vo výške 49 resp. 51 % HDP)</p> <p>a) 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; ak výška dlhu podľa odseku 2 dosahuje 55 % podielu na hrubom domácom produkte a viac neustále počas viacerých po sebe nasledujúcich rozpočtových rokov, viazanie sa vykoná vždy len v prvom rozpočtovom roku, v ktorom výška dlhu podľa odseku 2 dosiahla 55 % podielu na hrubom domácom produkte a viac,</p> <p>b) nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády,</p> | <p><b>formálne splnené</b></p> <p><b>splnené</b></p>   | <p>Ministerstvo financií zaviazalo 3 % výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré však nemajú vplyv na saldo rozpočtu, čím nedochádza k naplneniu podstaty sankcií dlhovej brzdy, ktorými je zníženie deficitu a dlhu verejnej správy.</p> <p>Podľa MF SR nedošlo v období medzi 5. májom 2023 a 21.</p>  |



|    |     |  |  |   |
|----|-----|--|--|---|
|    |     | <p>c) vláda nesmie predložiť národnej rade taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý obsahuje medzročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok, okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvodov do Európskej únie a okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami; ak vláda takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila, je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenou podmienkou a</p> <p>d) obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.</p> |  | <p>novembrom 2023 k uvoľneniu prostriedkov z rezervy vlády a rezervy predsedu vlády.</p> <p>Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy v sume približne 11 mld. eur. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie.</p>                           |
|    |     |  | <p>nehodnotené</p> <p>Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.</p> |   |
| 12 | (6) | <p>Ak výška dlhu dosiahne 57 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 60 % podielu na HDP (za rok 2023 sú hranice vo výške 51 resp. 54 % HDP)</p> <p>a) vláda nesmie predložiť národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy s rozpočtovaným schodkom; ak vláda takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila, je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenými podmienkami a</p> <p>b) obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet.</p>  | <p>formálne splnené</p> <p>nehodnotené</p>   | <p>Vláda predložila návrh vyrovnaného rozpočtu do NR SR dňa 13. októbra 2023. Vyrovnané saldo dosiahla výlučne výrazným znížením vybraných výdavkov verejnej správy. Vláda vnímala predloženie návrhu len ako splnenie zákonnej povinnosti a predpokladala jeho späťvzatie.</p> <p>Samosprávy mohli schváliť rozpočet na rok 2024 do 31. decembra 2023. Od 22. novembra 2023 platí dočasná výnimka z plnenia tejto sankcie.</p> |
| 12 | (7) | <p>Ak výška dlhu dosiahne 60 % podielu na HDP a viac (za rok 2023 je hranica 54 % HDP), okrem realizácie postupu podľa odsekov 4 až 6, vláda požiadala národnú radu o vyslovenie dôvery vláde.</p>   | <p>splnené</p>   | <p>Dňa 15. júna 2023 došlo v NR SR k hlasovaniu o PVV a hlasovaniu o vyslovení dôvery tzv. úradníckej vláde. Vládi nebola vyslovená dôvera.</p>   |
| 6  | (1) | <p>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.</p>   | <p>splnené</p>   |   |



|     |  |  |  |   |
|-----|--|--|--|---|
| (2) | <p>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.</p>   | splnené  | <p>V súčasnosti prebieha overovanie výšky dlhu za rok 2023 u 27 obcí. Oslovených bolo aj 38 obcí, ktoré nepredložili výkazy. Po preverení výšky dlhu začne MF SR správne konanie o uložení pokuty.</p> |   |
| (3) | <p>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.</p> | prebieha overovanie  | <p>V súčasnosti sa táto výnimka uplatňuje pre 7 obcí.</p>  |   |
| (4) | <p>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.</p>                                 | splnené  |  |   |
| 7   | (1)  | <p>Rada pred určením ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zverejní na svojom webovom sídle metodológiu výpočtov a predpoklady, ktoré použije pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.</p>  | splnené  | <p>Diskusné štúdie s názvom <a href="#">Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií?</a> a <a href="#">Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií</a></p>  |
|     | (2)  | <p>Rada pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zohľadňuje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) hodnotu štrukturálneho primárneho salda,</li> <li>b) prognózy demografického vývoja zverejnené Eurostatom,</li> <li>c) makroekonomické prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a dlhodobé makroekonomické prognózy EK,</li> </ul> | splnené  | <p>Využitie modely RRZ na dôchodkové zabezpečenie, zdravotníctvo, sociálne dávky (od roku 2021) a dlhodobú starostlivosť (od roku 2021).</p>  |
|     |  | <p>d) dlhodobé prognózy výdavkov citlivých na starnutie populácie vypočítaných EK,</p>   | splnené  |   |
|     |  | <p>e) dlhodobé prognózy kapitál. príjmov vypočítaných EK,<br/>f) implicitné záväzky a podmienené záväzky,<br/>g) iné ukazovatele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť.</p>   | splnené<br>splnené<br>-  |   |
|     | (3)  | <p>Postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon.</p>   | formálne splnené   | <p>Novela zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bola schválená NR SR dňa 16. marca 2022 a obsahovala postup pri určení limitu verejných výdavkov. K schváleniu limitov na roky 2023 až 2025 došlo v NR SR dňa 1. februára 2023. Avšak k efektívnemu zavedeniu limitov nedošlo, keďže vláda nebola povinná zosúladiť rozpočet na rok 2023 s limitom schváleným NR SR vzhľadom na platnú</p> |

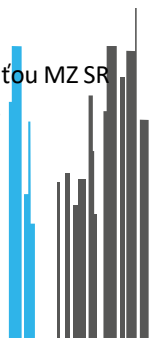
\* Čl. 12 je prechodným ustanovením k čl. 5 (do 31. decembra 2017). Zmenu hodnôt sankčných pásiem v rokoch 2018 až 2027 upravuje čl. 13.

(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené

Zdroj: RRZ

Tab 6: 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 zatiaľ z kapacitných dôvodov nesledovala 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,   | splnené   | Náklady spojené s emisiou štátneho dlhu boli rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010. Je potrebné pokračovať v zlepšovaní porovnateľnosti rozpočtovaných údajov so skutočnosťou. |
|        | (b)                                    | stratégiu riadenia štátneho dlhu,  | splnené   |  |
|        | (c)                                    | údaje o daňových výdavkoch,  | splnené   |  |
| (d)    | implicitných záväzkoch,                | splnené  |   |  |
| (e)    | podmienených záväzkoch,                | splnené  |   |  |
| (f)    | jednorazových vplyvov,                 | splnené  |   |  |
| (g)    | o hospodárení podnikov štátnej správy, | čiastočne splnené  | Chýbajú podniky s účasťou MZ SR a adekvátny komentár. |  |

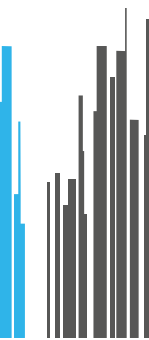


|   |                             |  |
|---|-----------------------------|--|
| <p>(h) príslušný správca kapitoly štátneho rozpočtu je povinný predkladať ministerstvu financií požadované údaje za hospodárenie podnikov štátnej správy.</p> | <p>častočne<br/>splnené</p> | <p>Plánované hodnoty za podniky ministerstva zdravotníctva (s výnimkou Debitum, a.s.) neboli predložené.</p> |
| <p>(5) Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky obsahuje okrem údajov, ktoré ustanovuje osobitný zákon,</p>  |                             |  |
| <p>(a) aj výšku čistého bohatstva Slovenskej republiky,</p>   | <p>splnené</p>              | <p>Je potrebné zabezpečiť prepojenie salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.</p>           |
| <p>(b) bilanciu rozpočtu verejnej správy,</p>   | <p>splnené</p>              |  |
| <p>(c) vyhodnotenie plnenia cieľov stratégie riadenia štátneho dlhu,</p>  | <p>splnené</p>              |  |
| <p>(d) jednorazové vplyvy,</p>  | <p>splnené</p>              |  |
| <p>(e) hospodárenie podnikov štátnej správy.</p>  | <p>splnené</p>              |  |

\* 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).

(-) znamená, že príslušné znenie zákona nebolo hodnotené

Zdroj: RRZ





## Príloha 3 – Prehľad plnenia odporúčaní RRZ

Tab 7: Vyhodnotenie plnenia odporúčaní RRZ z augusta 2023

| odporúčanie RRZ  | vyhodnotenie   |
|--|--|
| <b>Potreba novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti</b>   |  |
| Posilnenie záväznosti výdavkových limitov ústavným ukotvením pravidiel a zabezpečenie konzistentnosti výdavkových limitov a dlhovej brzdy v oblasti sankcií, úľav a únikových klauzúl.   | Vláda schválila novelu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou došlo k legislatívnemu naviazaniu limitov verejných výdavkov na európske fiškálne pravidlá. Táto zmena je pravdepodobne v rozpore s konceptom ochrany dlhodobého hospodárenia Slovenskej republiky zakotvenej v čl. 55a Ústavy SR a v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. |
| 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).  | Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bola v júni 2023 stiahnutá z rokovania NR SR.  |
| <b>Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu</b>  |  |
| Stanoviť podmienky pre poskytovanie návratných prostriedkov zo štátnych finančných aktív samosprávam, ktoré by zabránili ich selektívnemu zvýhodňovaniu a predchádzaniu prípadnej platobnej neschopnosti.  | Nedošlo k žiadnej zmene.   |
| Uskutočniť audit kompetencií obcí a vyšších územných celkov, ktorý by vytvoril porovnávaciu základňu pre vyhodnotenie toho, či úpravy pôsobností samosprávy sú spojené s adekvátnym financovaním zo strany štátu.  | Audit sa neuskutočnil.   |
| 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. | Údaje sa nezverejňujú.   |
| <b>Výbor pre daňové prognózy</b>   |  |
| Uzákonniť 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.  | Nedošlo k žiadnej zmene.   |
| Zmeniť štatút VpDP tak, aby súčasťou prognóz boli len opatrenia schválené v NR SR, čím by sa pravidlá výboru zosúlادili s metodikou výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov.  | Nedošlo k žiadnej zmene.   |
| <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   | Nedošlo k žiadnej zmene.   |

|   |  |  |
|---|--|--|
| 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).  | V rozpočte na roky 2024 až 2026 takto nebol prezentovaný už ani rozpočet výdavkov v zdravotníctve. Počas roka 2024 došlo k novelizácii zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách VS, ktorá úplne vypúšťa povinnosť zostavovať rozpočet verejnej správy na základe scenárov nezmenených politík. |  |
| 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.            | Nedošlo k žiadnej zmene.   |  |
| Rozpočtovať všetky položky rozpočtu v súlade s metodikou ESA2010 (úrokové náklady štátneho dlhu) a pokračovať vo zvyšovaní porovnateľnosti rozpočtových a skutočných údajov. Priestor pre zlepšenie existuje v podobe predpokladaného vplyvu EFSF, rozpočtovania príjmov a výdavkov niektorých organizácií ústrednej správy. Rozpočtovanie týchto položiek bude dôležité aj z hľadiska zavedenia výdavkových limitov. | Úrokové príjmy a náklady boli v Rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026 rozpočtované v súlade s metodikou ESA2010.   |  |
| <b>Súhrnná výročná správa</b>   |  |  |
| Ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek ukazovateľa čistého bohatstva by mohlo prispieť k zlepšeniu vypovedacej hodnoty čistého bohatstva.  | MF SR pracuje na príprave ocenenia kultúrneho dedičstva SR, ekosystémových služieb a chránených území Slovenska (lesy, voda, fauna, flóra). Práce by mali prebiehať vo viacerých fázach medzi rokmi 2024 až 2029.  |  |
| Vytvoriť technické podmienky a v spolupráci s RRZ definovať metodiku prepojenia salda a dlhu verejnej správy so zmenou čistého bohatstva.   | Nedošlo k žiadnej zmene.   |  |
| <b>Prístup RRZ k dátam</b>  |  |  |
| Potreba novelizácie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spôsobom, ktorý by zabezpečil RRZ prístup k dátam, ktoré potrebuje pre výkon svojej pôsobnosti.  | Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bola v júni 2023 stiahnutá z rokovania NR SR.  |  |
| Sfunkčnenie ustanovenia zákona o ochrane osobných údajov o možnosti spracúvať údaje na splnenie nevyhnutných úloh vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci.  | Nedošlo k žiadnej zmene.   |  |

Zdroj: RRZ

## Príloha 4 – Vývoj dlhu v rokoch 2018 až 2028

Hrubý dlh je jedným zo základných ukazovateľov vývoja zadlženia 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 (najmä neminutá napožíčovaná likvidná rezerva). 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 8), kde podiel hrubého dlhu na HDP medziročne vzrástol o 10,9 p.b. z 48,0 % na konci roku 2019 na 58,8 % HDP na konci roku 2020. Čistý dlh však v rovnakom období vzrástol o 5,8 p.b. z 43,1 % HDP na 48,9 % HDP. To bolo spôsobené práve vývojom hotovosti na účtoch verejnej správy, keďže hrubý dlh sa výraznejšie zvýšil jej nárastom.

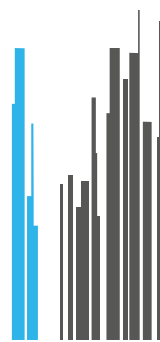
**Tab 8: Vývoj dlhu medzi rokmi 2018 až 2028**

|  | 2018   | 2019   | 2020   | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    | 2025    | 2026    | 2027    | 2028    |
|--|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>(v mil. eur)</b>                      |        |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 1. Hrubý dlh                             | 44 405 | 45 306 | 54 993 | 61 238  | 63 379  | 68 830  | 76 624  | 83 850  | 90 931  | 99 678  | 108 873 |
| 2. Likv. fin. aktíva                     | 5 462  | 4 622  | 9 320  | 11 477  | 11 139  | 9 527   | 10 324  | 11 520  | 8 892   | 9 346   | 9 805   |
| 3. Čistý dlh (1-2)                       | 38 943 | 40 684 | 45 673 | 49 761  | 52 240  | 59 303  | 66 303  | 72 330  | 82 039  | 90 333  | 99 068  |
| <b>(v % HDP)</b>                         |        |        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 4. Hrubý dlh                             | 49,4   | 48,0   | 58,8   | 61,1    | 57,7    | 56,0    | 58,6    | 60,1    | 61,5    | 64,1    | 66,8    |
| 5. Likv. fin. aktíva                     | 6,0    | 4,9    | 10,0   | 11,4    | 10,1    | 7,8     | 7,9     | 8,3     | 6,0     | 6,0     | 6,0     |
| 6. Čistý dlh (4-5)                       | 43,3   | 43,1   | 48,9   | 49,6    | 47,6    | 48,3    | 50,7    | 51,9    | 55,5    | 58,1    | 60,7    |
| <i>p.m. Nominálny HDP<br/>(mil. eur)</i> | 89 875 | 94 430 | 93 450 | 100 245 | 109 762 | 122 813 | 130 676 | 139 478 | 147 910 | 155 458 | 163 089 |

Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ z júla 2024.

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

RRZ vo svojich analytických príspevkoch k zmene dlhu (tabuľka 10) rozlišuje aj jednorazové vplyvy (tabuľka 9). Pri jednorazových položkách najviac zavážili v rozmedzí krízových rokov 2020-2023 výdavky súvisiace s pandemickými opatreniami, programy na podporu zamestnanosti v krízovom období a zastropovanie cien energií vo forme kompenzácií pre podniky a domácnosti. Po ruskej invázii na Ukrajinu v roku 2022 sa k týmto položkám pridali aj výdavky súvisiace s humanitárnou a vojenskou pomocou.



**Tab 9: Jednorazové vplyvy (mil. eur)**

|  | 2018       | 2019       | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          | 2024          | 2025        | 2026       | 2027       | 2028       |
|--|------------|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|------------|------------|------------|
| <b>1. Hotovostné jednorazové vplyvy</b>  | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>-1 518</b> | <b>-3 557</b> | <b>-2 207</b> | <b>-1 902</b> | <b>-485</b>   | <b>213</b>  | <b>20</b>  | <b>0</b>   | <b>0</b>   |
| - súvisiace s pandemiou                  | 0          | 0          | -1 518        | -3 156        | -896          | -92           | -17           | 0           | 0          | 0          | 0          |
| - súvisiace s pomocou Ukrajine           | 0          | 0          | 0             | 0             | -365          | 148           | -85           | 0           | 0          | 0          | 0          |
| - súvisiace s energiami                  | 0          | 0          | 0             | 0             | -952          | -1 885        | -383          | 213         | 20         | 0          | 0          |
| - ostatné jednorazové položky            | 0          | 0          | 0             | -401          | 6             | -74           | 0             | 0           | 0          | 0          | 0          |
| <b>2. Akruálne jednorazové vplyvy</b>    | <b>26</b>  | <b>44</b>  | <b>-165</b>   | <b>-150</b>   | <b>981</b>    | <b>623</b>    | <b>-590</b>   | <b>-150</b> | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   |
| - súvisiace s pandemiou                  | 0          | 0          | -207          | 75            | 94            | -3            | 13            | 0           | 0          | 0          | 0          |
| - súvisiace s pomocou Ukrajine           | 0          | 0          | 0             | 0             | 260           | -260          | 0             | 0           | 0          | 0          | 0          |
| - súvisiace s energiami                  | 0          | 0          | 0             | 0             | 911           | 386           | -625          | -173        | 0          | 0          | 0          |
| - ostatné jednorazové položky            | 26         | 44         | 42            | 75            | -284          | 499           | 23            | 23          | 0          | 0          | 0          |
| <b>3. Jednorazové vplyvy spolu (1+2)</b> | <b>26</b>  | <b>44</b>  | <b>-1 683</b> | <b>-3 407</b> | <b>-1 226</b> | <b>-1 280</b> | <b>-1 074</b> | <b>63</b>   | <b>20</b>  | <b>0</b>   | <b>0</b>   |
| - v % HDP                                | <b>0,0</b> | <b>0,0</b> | <b>-1,8</b>   | <b>-3,4</b>   | <b>-1,1</b>   | <b>-1,0</b>   | <b>-0,8</b>   | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b> | <b>0,0</b> | <b>0,0</b> |

Pozn.: (+) zvyšuje a (-) znižuje hotovosť na účtoch verejnej správy

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR

Roky 2020 a 2021 boli výrazne ovplyvnené pandemiou koronavírusu, ktorá spôsobila kumulatívny nárast hrubého dlhu verejnej správy o 13,1 percentuálneho bodu na úroveň 61,1 % HDP (z 48 % HDP na konci roka 2019). V tomto období sa prudko zvýšila aj hotovostná rezerva štátu, čo prispelo k nárastu dlhu o ďalších 7,2 percentuálneho bodu. Jednorazové opatrenia vlády na podporu ekonomiky počas pandémie zvýšili dlh o 5,2 percentuálneho bodu.

Nasledujúce roky 2022 a 2023 boli po odznení pandémie takmer okamžite poznačené ruskou inváziou na Ukrajinu, energetickou krízou a vysokou infláciou. Dočasný efekt vysokej inflácie, ktorý kumulatívne znížil dlh o 9,6 percentuálneho bodu, spolu so znižovaním hotovostnej rezervy viedli k medziročnému poklesu dlhu o 3,3 percentuálneho bodu HDP v roku 2022 a o 1,7 percentuálneho bodu HDP v roku 2023.

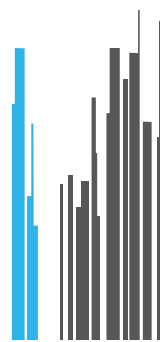
RRZ odhaduje, že verejný dlh do konca roka 2024 vzrastie o 2,6 percentuálneho bodu na úroveň 58,6 % HDP (z 56 % HDP na konci roka 2023). Keďže inflácia sa v priebehu roku 2024 približuje k dvojpercentnému cieľu ECB, prognóza RRZ očakáva, že verejný dlh bude v strednodobom horizonte bez dodatočných konsolidačných opatrení naďalej narastať, a to až na úroveň 66,8 % HDP na konci roka 2028. K tomuto nárastu najviac prispievajú vysoké štrukturálne primárne deficity (príspevok 18,4 p.b.) a rastúce úrokové náklady (príspevok 7,7 p.b.).

**Tab 10: Prehľad vybraných príspevkov k medziročnej zmene dlhu v rokoch 2018-2028 (% HDP)**

|   | 2018        | 2019        | 2020        | 2021       | 2022        | 2023        | 2024       | 2025       | 2026       | 2027       | 2028       |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Príspevok k medziročnej zmene dlhu</b> | <b>-2,1</b> | <b>-1,4</b> | <b>10,9</b> | <b>2,2</b> | <b>-3,3</b> | <b>-1,7</b> | <b>2,6</b> | <b>1,5</b> | <b>1,4</b> | <b>2,6</b> | <b>2,6</b> |
| - Štrukturálne primárne saldo VS          | 0,5         | 0,7         | 1,6         | 0,6        | 0,3         | 2,4         | 3,3        | 4,3        | 3,7        | 3,5        | 3,6        |
| - Jednorazové vplyvy na saldo VS          | 0,0         | 0,0         | 1,8         | 3,4        | 1,1         | 1,0         | 0,8        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| - Úrokové náklady                         | 1,3         | 1,2         | 1,2         | 1,1        | 1,0         | 1,2         | 1,3        | 1,4        | 1,5        | 1,7        | 1,9        |
| - Potenciálny ekonomický rast             | -1,6        | -1,3        | -0,8        | -0,6       | -0,9        | -1,1        | -1,2       | -1,5       | -1,7       | -1,5       | -1,5       |
| - Vplyv hospodárskeho cyklu               | -1,2        | -0,6        | 3,1         | -1,8       | -0,8        | 0,6         | -0,2       | -0,2       | -0,2       | -0,0       | 0,0        |
| - Deflátor HDP                            | -1,0        | -1,2        | -1,1        | -1,4       | -4,3        | -5,3        | -2,0       | -2,0       | -1,7       | -1,6       | -1,6       |
| - Likvidné finančné aktíva                | 0,7         | -0,9        | 5,0         | 2,2        | -0,3        | -1,3        | 0,6        | 0,9        | -1,8       | 0,3        | 0,3        |
| - Zosúladenie deficitu a dlhu             | -0,8        | 0,6         | 0,0         | -1,1       | 0,6         | 0,9         | -0,1       | -1,3       | 1,5        | 0,3        | 0,0        |

Pozn.: V rokoch 2024 až 2028 ide o prognózu RRZ z júla 2024.

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR



## Príloha 5 – 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>140</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 54 % v roku 2023. Dôvodom je, že dlh verejnej správy sa vyjadruje v pomere k výkonu ekonomiky (k HDP) a nie ku skutočným bežným príjmom.

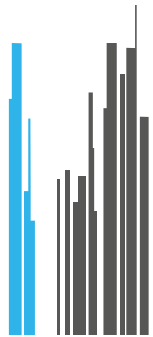
Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v ods. 3 čl. 6 definuje pokutu<sup>141</sup> za prekročenie dlhového pravidla platného pre územné samosprávy s účinnosťou od roku 2015. Spôsob výpočtu pokuty vymedzuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy:

- 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>140</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, o úvery zo Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB) a o prostriedky Slovak Investment Holding.

<sup>141</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 2023 na základe vykázaných hodnôt.

### Vyššie územné celky

Celková suma dlhu VÚC dosiahla ku koncu roka 2023 úroveň 29,5 % bežných príjmov roka 2022. Ku hranici 60 % bol najbližšie Bratislavský samosprávny kraj s dlhom 41,5 % a medziročným poklesom dlhu o 2,3 percentuálneho bodu. Naopak, najnižší relatívny dlh na úrovni 9 % evidoval Nitriansky samosprávny kraj. Pomer celkovej dlhovej služby VÚC (splácanie úrokov a istín) voči príjmom dosiahol hodnotu 6,3 %. Limit dlhovej služby na úrovni 25 %, ani limit dlhu na úrovni 60 % nebol v roku 2023 prekročený žiadnym samosprávnym krajom.

Oproti minulým rokom sa v sume vykázaných návratných finančných výpomocí prijatých od subjektov VS prvýkrát zaznamenali aj prostriedky prijaté od Slovak Investment Holding (SIH). Tieto prostriedky sa pri výpočte celkovej sumy dlhu samospráv nezapočítavajú<sup>142</sup>. Objem týchto zdrojov nie je v súčasnosti možné identifikovať vo výkazoch a RRZ ich sumu prebrala od MF SR. Do budúca by však tieto údaje mali byť identifikovateľné priamo z výkazov.

Tab 11: Vyhodnotenie pravidiel pre VÚC (rok 2023, v tis. eur)

| Názov              | Celková<br>suma dlhu<br>(1) | Splácanie<br>úrokov<br>(2) | Splácanie<br>istín<br>(3) | Bežné príjmy<br>(rok 2022)<br>(4) | Pomer<br>dlhu (%)<br>(1/4) | Dlhová<br>služba (%)<br>((2+3)/4*) |
|--------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Bratislavský SK    | 86 424                      | 1 465                      | 5 964                     | 208 201                           | 41,5                       | 5,6                                |
| Trnavský SK        | 59 934                      | 480                        | 9 574                     | 184 268                           | 32,5                       | 7,9                                |
| Trenčiansky SK     | 67 219                      | 170                        | 6 105                     | 188 232                           | 35,7                       | 5,0                                |
| Nitriansky SK      | 20 994                      | 332                        | 3 967                     | 233 778                           | 9,0                        | 2,6                                |
| Žilinský SK        | 61 306                      | 1 643                      | 12 234                    | 218 063                           | 28,1                       | 10,1                               |
| Banskobystrický SK | 56 417                      | 1 263                      | 19 048                    | 236 424                           | 23,9                       | 12,1                               |
| Prešovský SK       | 84 639                      | 1 371                      | 5 618                     | 264 420                           | 32,0                       | 4,0                                |
| Košický SK         | 90 761                      | 587                        | 5 153                     | 253 775                           | 35,8                       | 3,5                                |
| <b>Spolu</b>       | <b>527 694</b>              | <b>7 311</b>               | <b>67 663</b>             | <b>1 787 163</b>                  | <b>29,5</b>                | <b>6,3</b>                         |

Pozn.: SK – samosprávny kraj

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

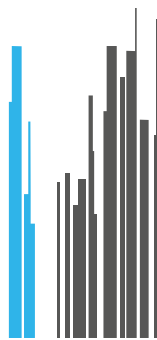
\* Pri výpočte pomeru dlhovej služby sa bežné príjmy upravujú o vybrané transfery.

### Obce

Z celkového posudzovaného počtu 2888 obcí<sup>143</sup> vykázalo ku koncu roka 2023 nulový dlh 1287 obcí. Najvyššia početnosť bola v pásme obcí, ktoré majú nulový pomer dlhu, Ďalej s vyšším pásmom relatívneho zadlženia početnosť klesá (s výnimkou tých najzadlženejších, graf 14). Pomer nominálneho

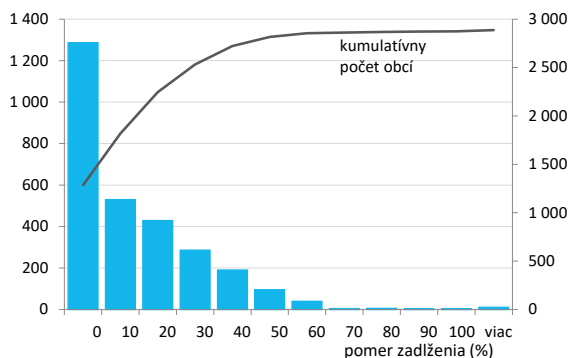
<sup>142</sup> S účinnosťou od 1. mája 2022 sa do celkovej sumy dlhu obcí alebo VÚC nezapočítavajú záväzky z návratných zdrojov financovania poskytované orgánom podľa osobitných predpisov (konkrétne ide o §3 písm. g) zákona č. 323/2015 Z. z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a §3 písm. l) zákona č. 121/2022 Z. z. o príspevkoch z fondov Európskej únie).

<sup>143</sup> RRZ mala na vyhodnotenie plnenia dlhového pravidla k dispozícii údaje za 2888 obcí z celkového počtu 2926. Pri hodnotení údajov za Bratislavu a Košice boli použité ich magistráty a jednotlivé mestské časti ako samostatné obce.



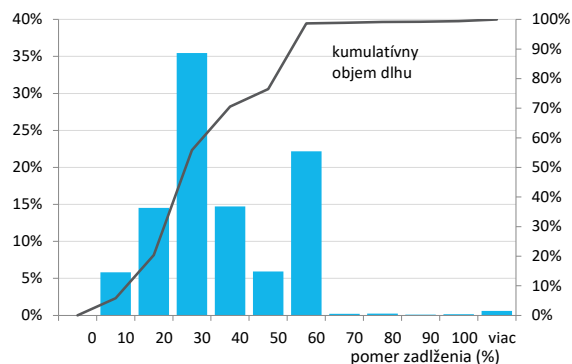
zadĺženia k celkovému nominálnemu zadĺženiu všetkých posudzovaných obcí (graf 15) bol aj v roku 2023 najvyšší v pásme 20 % až 30 %. Celkový vykázaný nominálny dlh obcí, ktorý je podkladom pre vyhodnotenie dlhového pravidla, medziročne mierne vzrástol z 942 mil. eur na 958 mil. eur.

**Graf 14: Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom (l. os), kumulatívne (p. os)**



Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

**Graf 15: Podiely jednotlivých dlhových pásiem na celkovom dlhu (l. os), kumulatívne (p. os)**



Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

Dlhový limit v roku 2023 prekročilo 30 obcí<sup>144</sup> a limit dlhovej služby prekročilo 158 obcí, pričom 10 z nich prekročilo oba limity. Celkovo tak v roku 2023 prekročilo aspoň jeden limit 178 obcí.

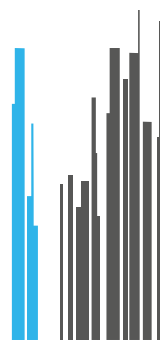
Pokuta za rok 2023 môže byť v prípade, že sa kontrolami potvrdia vykázané výšky dlhov, reálne uložená 20 obciam<sup>145</sup> a jej celková potenciálna výška je 131 204,98 eur. Z prvotne identifikovaného počtu 30 obcí nad dlhovým limitom:

- 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.
- Obce Luhyňa a Bertotovce už boli v minulosti pokutované a ich 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 (24 mesačná výnimka z dôvodu zvolenia nového starostu/starostky) bolo identifikovaných ďalších 7 obcí.

V nasledovných prehľadoch sú uvedené hodnoty pomeru dlhu a z nich vyplývajúce vypočítané pokuty tých obcí, ktoré za rok 2023 numericky prekročili limit dlhu a zoznam obcí, ktoré v roku 2023 nepredložili potrebné výkazy pre vyhodnotenie 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>144</sup> Ide o hrubý počet obcí identifikovaný MF SR z finančných výkazov, ktorý nezodpovedá počtu obcí, ktorým reálne hrozí pokuta.

<sup>145</sup> Pokuty potenciálne hrozia aj 46 obciam, ktoré boli dodatočne oslovené zo strany MF SR z dôvodu nepodania potrebných výkazov, ak by bol ich zistený dlh nad limitom.



**Tab 12: Predbežné vyhodnotenie dlhov obcí (údaje vykázané obcami za rok 2023, abecedne v %)**

| Názov obce (Okres)            | Pomer dlhu | Suma prekročenia<br>povoleného dlhu v<br>eurách | Pokuta v eurách |
|-------------------------------|------------|---|-----------------|
| Bertotovce (PO) **/**         | 100,1      | 169 063   | -               |
| Bratislava - Devín (BA) */*** | 293,2      | 2 416 257                                       | -               |
| Bunkovce (SO)                 | 182,0      | 163 475   | 8 173,75        |
| Dolný Bar (DS)                | 73,8       | 107 211   | 5 360,54        |
| Drienov (PO)                  | 78,3       | 321 018   | 16 050,92       |
| Gortva (RS) ***               | 70,5       | 32 969  | -               |
| Hájske (SA)                   | 163,5      | 36 034  | 1 801,69        |
| Hontianske Trstány (LV) ***   | 71,9       | 18 206  | -               |
| Chorváty (KS) ***             | 67,0       | 3 494   | -               |
| Inovce (SO)                   | 95,4       | 26 629  | 1 331,45        |
| Jarok (NR)                    | 629,6      | 156 108   | 7 805,42        |
| Kolíňany (NR)                 | 95,9       | 333 174   | 16 658,68       |
| Kotrčiná Lúčka (ZA)           | 84,6       | 71 382  | 3 569,11        |
| Lúčka (SK)                    | 61,1       | 2 967   | 148,34          |
| Luhyňa (TV) **                | 62,2       | 2 262   | -               |
| Majerovce (VT)                | 86,2       | 54 324  | 2 716,20        |
| Malá Domaša (VT)              | 89,2       | 165 140   | 8 257,00        |
| Malatiná (DK) ***             | 504,4      | 217 192   | -               |
| Malý Slivník (PO)             | 172,8      | 410 110   | 20 505,49       |
| Nižné Repaše (LE) ***         | 79,9       | 14 297  | -               |
| Norovce (TO)                  | 80,2       | 24 166  | 1 208,28        |
| Oľšinkov (ML) ***             | 160,5      | 11 817  | -               |
| Počúvadlo (BS)                | 70,1       | 5 043   | 252,17          |
| Rapovce (LC)                  | 91,6       | 201 295   | 10 064,76       |
| Seč (PD)                      | 117,7      | 119 646   | 5 982,32        |
| Svidnička (SK)                | 97,6       | 18 794  | 939,70          |
| Švošov (RK)                   | 145,8      | 365 275   | 18 263,73       |
| Veľký Biel (SC) ***           | 67,1       | 183 173   | -               |
| Vysoká nad Kysucou (CA)       | 154,7      | 38 088  | 1 904,40        |
| Závada (VK)                   | 61,7       | 4 201   | 210,03          |

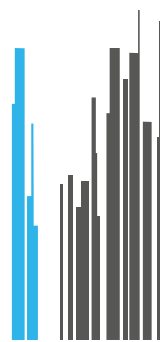
Pozn.: Údaj Pokuta v eurách vyjadruje plnú výšku potenciálnej pokuty pre obec na základe jej finančných výkazov, pričom nezohľadňuje výšky predošlých pokút v prípade, ak bola obec pokutovaná opakovane. Údaj Suma prekročenia povoleného dlhu v eurách vyjadruje nominálnu hodnotu celkovej sumy dlhu, ktorá prekračuje 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Na obce zvýraznené sivou výplňou sa nevzťahuje pokuta. 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.

\*\*\* Obec má nového starostu/starostku a teda sa počas 24 mesiacov neuplatňuje pokuta.

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, RRZ

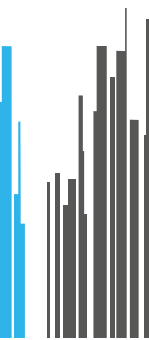


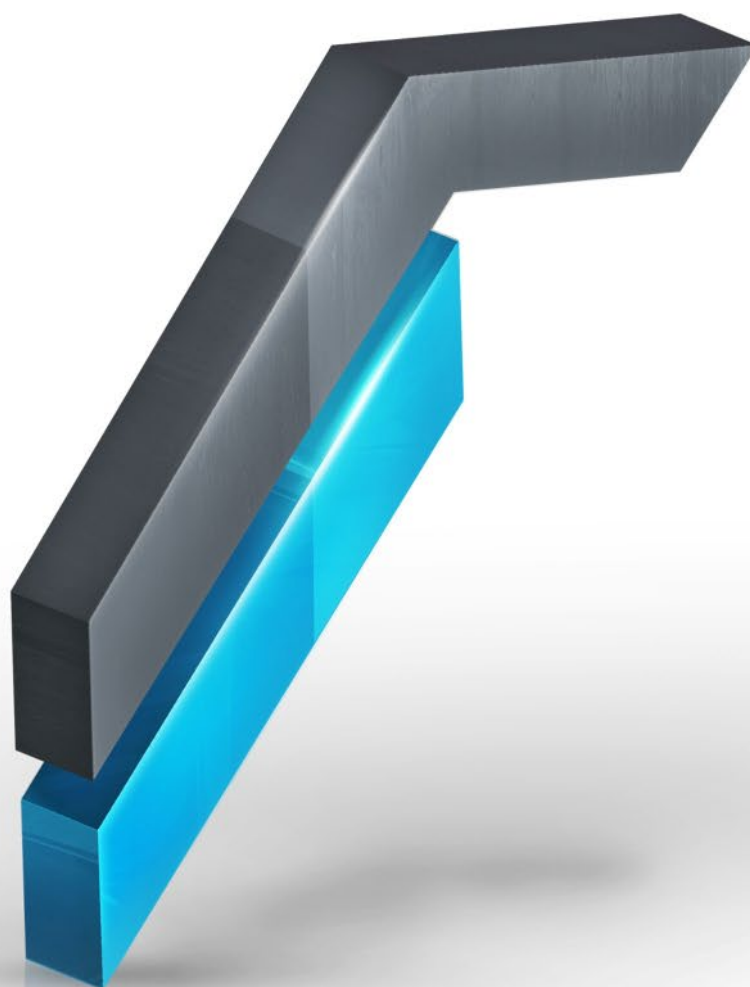


**Tab 13: Zoznam obcí, ktoré v roku 2023 nepredložili potrebné výkazy pre vyhodnotenie dlhu**

| Obec                 | Okres                |
|----------------------|----------------------|
| Baka                 | Dunajská Streda      |
| Belá - Dulice        | Martin               |
| Beniakovce           | Košice - okolie      |
| Bodza                | Komárno              |
| Bratislava - Jarovce | Bratislava V         |
| Brunovce             | Nové Mesto nad Váhom |
| Čierne Kľačany       | Zlaté Moravce        |
| Dolné Srnie          | Nové Mesto nad Váhom |
| Folkušová            | Martin               |
| Hlboké               | Senica               |
| Horný Kalník         | Martin               |
| Hronská Dúbrava      | Žiar nad Hronom      |
| Hviezdoslavov        | Dunajská Streda      |
| Jablonec             | Pezinok              |
| Kravany nad Dunajom  | Komárno              |
| Ladice               | Zlaté Moravce        |
| Liptovský Mikuláš    | Liptovský Mikuláš    |
| Lukačovce            | Humenné              |
| Magnezitovce         | Revúca               |
| Malé Leváre          | Malacky              |
| Ňárad                | Dunajská Streda      |
| Plavecký Peter       | Senica               |
| Podhradie            | Topoľčany            |
| Pôtor                | Veľký Krtíš          |
| Rankovce             | Košice - okolie      |
| Siladice             | Hlohovec             |
| Sklabiňa             | Martin               |
| Slatina nad Bebravou | Bánovce nad Bebravou |
| Stakčín              | Snina                |
| Streženice           | Púchov               |
| Svätý Kríž           | Liptovský Mikuláš    |
| Svrbice              | Topoľčany            |
| Šuľa                 | Veľký Krtíš          |
| Trhová Hradská       | Dunajská Streda      |
| Veľká Čierna         | Žilina               |
| Veľké Bierovce       | Trenčín              |
| Vrbnica              | Michalovce           |
| Vysočany             | Bánovce nad Bebravou |

Zdroj: MF SR





© Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlynské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

[www.rrz.sk](http://www.rrz.sk)

*Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.  
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*