

Nové európske fiškálne pravidlá prinášajú zmeny aj pre fungovanie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Ondrej Trnený, Erik Bugyi

Komentár 02/2025

19.03.2025

Nové európske fiškálne pravidlá prinášajú zmeny aj pre fungovanie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Ondrej Trnený¹, Erik Bugyi²

Dňa 29. apríla 2024 schválila Rada EÚ komplexnú reformu rámca správy hospodárskych záležitostí a fiškálneho riadenia EÚ³. K reforme fiškálnych pravidiel došlo s cieľom zjednodušiť európske pravidlá a zabezpečiť postupné a udržateľné znižovanie verejného dlhu a deficitu členských krajín Európskej únie⁴. Súčasťou reformy je aj novelizovaná Smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (smernica), ktorá ukladá povinnosť členským štátom zriadiť nezávislú fiškálnu inštitúciu⁵. Smernica určuje **minimálne podmienky pre ich nezávislosť a definuje minimálne úlohy, ktoré musí nezávislá fiškálna inštitúcia každého členského štátu spĺňať**. Smernicu je potrebné transponovať do národnej legislatívy do 31. decembra 2025.

Nezávislé fiškálne inštitúcie majú pozitívny vplyv na zlepšenie transparentnosti rozpočtového procesu a na kvalitu prognóz používaných v rozpočtovom procese⁶. V Európskej únii existuje minimálne jedna takáto inštitúcia v každej krajine s výnimkou Poľska, kde sa v súčasnosti vytvára. Technické kapacity, rozsah úloh a miera nezávislosti nezávislých fiškálnych inštitúcií sú naprieč krajinami EÚ veľmi rozdielne. Smernica preto stanovuje minimálne štandardy pre ich fungovanie s cieľom posilniť ich fungovanie a prispieť k zlepšeniu rozpočtovacieho procesu členských krajín.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ, Rada) bola v roku 2012 zriadená ústavným zákonom č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ) ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Cieľom tohto komentára je poukázať na potenciálne zmeny, ktoré sa týkajú pôsobnosti Rady, ktoré by bolo potrebné prijať na posilnenie nezávislosti a fungovania Rady v súlade s požiadavkami smernice v rámci slovenskej legislatívy. Keďže Rada je zriadená ústavným zákonom, najvhodnejším a legislatívne najkorektnejším spôsobom, ako smernicu transponovať do našej legislatívy, by bola novelizácia ÚZoRZ. V porovnaní s obdobnými inštitúciami v iných krajinách má RRZ často dlhšiu tradíciu aj solídne vytvorenú reputáciu. Zmeny v slovenskej legislatíve preto nemusia byť také rozsiahle ako v niektorých iných krajinách.

¹ ondrej.trneny@rrz.sk

² erik.bugyi@rrz.sk

³ Rada EÚ prijala [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ\) 2024/1263](#), ktorým sa ruší a nahrádza nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 tzv. preventívna časť Paktu stability a rastu. [Nariadenie Rady \(EÚ\) 2024/1264](#), ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97, tzv. korektívna časť Paktu stability a rastu. [Smernica Rady \(EÚ\) 2024/1265](#), ktorou sa mení smernica Rady [Smernica Rady 2011/85/EÚ](#) o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

⁴ Nové európske pravidlá sledujú len jeden ukazovateľ, ktorým je rast čistých výdavkov. Členské štáty predložili Európskej komisii a Rade EÚ národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán, v ktorom si určujú konsolidačný plán založený na dodržiavaní trajektórie rastu čistých výdavkov, ktorá má zabezpečiť udržateľné znižovanie verejného dlhu.

⁵ Smernica taktiež ustanovuje základné princípy pre verejné účtovníctvo a štatistiku, zostavovanie prognóz pre ročné a viacročné fiškálne plánovanie, stanovenie vnútroštátnych numerických fiškálnych pravidiel a v oblasti transparentnosti financií verejnej správy pre členské štáty EÚ.

⁶ [Independent fiscal institutions](#) (European Commission), [Recommendation of the Council on the Principles for Independent Fiscal Institutions](#) OECD, [Independent fiscal institutions in the EU](#) (European Parliament)

Minimálne požiadavky na nezávislé fiškálne inštitúcie členských štátov EÚ

Základnou požiadavkou smernice pre fungovanie nezávislej fiškálnej inštitúcie je, aby jej členovia boli vymenovaní transparentným procesom na základe ich skúseností a odborných spôsobilostí v oblasti verejných financií, makroekonómie alebo rozpočtového riadenia.

Ústavný zákon ustanovuje, že Rada má troch členov a ďalej definuje osoby, ktoré členov navrhujú a spôsob akým sa v Národnej rade SR členovia schvaľujú. Zákon doteraz neupravuje spôsob, akým má byť kandidát na člena navrhnutý, verejné vypočutie kvalifikovaných kandidátov nie je povinné. V súlade s najlepšou medzinárodnou praxou (odporúčania OECD) v roku 2020 vyhlásilo Ministerstvo financií SR verejné výberové konanie na funkciu predsedu Rady. Verejné vypočutie kandidátov, ktorí si podali prihlášky a spĺňali minimálne požiadavky viedla komisia, ktorej súčasťou boli aj členovia výboru Národnej rady SR pre financie a rozpočet. Uvedeného verejného vypočutia sa zúčastnil aj člen Rady, ktorý bol nominovaný neskôr v roku 2022, čím sa verejné vypočutie kandidátov stalo od roku 2020 dobrým štandardom.

V súlade so smernicou by bolo potrebné zaviesť povinnosť transparentného verejného výberu kandidátov na budúcich členov Rady⁷. ÚZoRZ tiež ustanovuje minimálne nároky na kandidáta, ktorý môže byť navrhnutý za člena Rady. Zákon stanovuje, aby takáto osoba mala aspoň vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a aspoň päť rokov praxe v oblasti finančníctva a makroekonómie. Bolo by preto vhodné rozšíriť okruh uznávanej praxe aj o oblasť rozpočtového riadenia.

Smernica zároveň definuje nasledovné znaky nezávislosti fiškálnych inštitúcií:

1. Neprijímanie pokynov od rozpočtových orgánov alebo iného subjektu

Základnou požiadavkou zabezpečenia nezávislosti fiškálnej inštitúcie je, aby neprijímal pokyny od rozpočtových orgánov dotknutého členského štátu alebo od iného verejného či súkromného subjektu. ÚZoRZ zriaďuje Radu ako nezávislý orgán, ale nešpecifikuje, čo konkrétne nezávislosť znamená⁸. Na druhej strane napríklad zákon o Národnej banke Slovenska (NBS), čo je zákon nižšej právnej sily ako ÚZoRZ, komplexne upravuje fungovanie NBS a bližšie definuje nezávislosť NBS⁹. Úpravou znenia ÚZoRZ, ktorá zabezpečuje nezávislosť Rady po vzore úpravy zo zákona o NBS, by došlo k ujasneniu a legislatívnemu spresneniu nezávislosti Rady.

2. Spôsobilosť verejne komunikovať

Nezávislé fiškálne inštitúcie by podľa smernice mali včas verejne komunikovať svoje hodnotenia a stanoviská. Cieľom verejnej komunikácie je zvýšiť transparentnosť rozpočtového procesu verejnej správy cez včasné informovanie verejnosti, tvorcov verejných politík, ako aj ostatných účastníkov so zreteľom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

⁷ OECD v rámci svojho [hodnotenia fungovania RRZ](#) taktiež odporučila verejné vypočutia kandidátov na členov RRZ s cieľom zvýšiť transparentnosť výberového procesu.

⁸ Pojem nezávislosti má v rámci slovenského ústavného zriadenia ustálenú implicitnú právnu formu a zahŕňa aj implicitný zákaz prijímania pokynov od iných inštitúcií. V náleze PL. Ú 21/2014 Ústavný súd SR v 82 píše: „Ústava sa skladá z explicitne určených aj z implicitných noriem.“

⁹ Zákon č. 566/1992 o NBS § 12, ods. 1 znie: "Plnenie svojich úloh zabezpečuje NBS nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických osôb alebo fyzických osôb."

RRZ pravidelne hodnotí rozpočet verejnej správy, dlhodobú udržateľnosť verejných financií, dodržiavanie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti¹⁰, vplyvy významných legislatívnych zmien a opatrení na verejné financie. RRZ tieto hodnotenia zverejňuje a ich závery verejne komunikuje so zámerom včas informovať verejnosť.

S prihliadnutím na nové minimálne úlohy, ktoré smernica zavádza pre všetky európske nezávislé fiškálne inštitúcie, je potrebné zachovať možnosti Rady verejne komunikovať svoje stanoviská, hodnotenia a kvantifikácie. V tomto prípade aktuálne nie je potreba meniť ÚZoRZ.

3. Stabilné a transparentné financovanie

Smernica prikladá dôraz na stabilné a transparentné financovanie nezávislých fiškálnych inštitúcií, čo súvisí s potrebou zabezpečiť kontinuálne plnenie výkonu ich úloh, ako aj udržanie nezávislosti fiškálnych inštitúcií. Nezávislé fiškálne inštitúcie musia byť spôsobilé vykonávať minimálne úlohy vyplývajúce zo samotnej smernice ako aj z národnej legislatívy.

ÚZoRZ s cieľom ochrániť Radu pred zásahmi vlády do jej financovania stanovuje, že Rada je financovaná z rozpočtu Národnej banky Slovenska. Ak o to NBS požiada, sú jej tieto výdavky refundované Ministerstvom financií SR. Z pohľadu nezávislosti je preto kľúčové, že RRZ rokuje o svojom rozpočte priamo s NBS, pričom procesné detaily sú ponechané na dohodu medzi týmito inštitúciami. Požiadavku smernice je tak potrebné premietnuť takým spôsobom, ktorý by RRZ zabezpečil zo strany NBS predvídateľné financovanie zodpovedajúce úlohám na viacročnom horizonte, ktoré RRZ vykonáva, a zároveň boli transparentne uvedené princípy, akými sa rozpočet RRZ tvorí¹¹.

4. Zabezpečenie prístupu k informáciám

Podľa smernice včasné zabezpečenie prístupu k informáciám potrebným pre plnenie úloh nezávislých fiškálnych inštitúcií je jedným zo základných kameňov kvalitného fungovania nezávislých fiškálnych inštitúcií.

Aktuálne znenie ÚZoRZ ukladá Rade právo vyžadovať súčinnosť od všetkých subjektov verejnej správy pri poskytovaní údajov súvisiacich s pôsobnosťou Rady. Prax však ukázala, že takto formulované legislatívne znenie bolo vnímané niektorými subjektmi verejnej správy ako nedostatočné pre poskytnutie plnej súčinnosti a včasné poskytnutie všetkých dát a informácií, ktoré Rada potrebuje pre výkon svojho mandátu. Preto spolu s novelizáciou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa zaviedli limity verejných výdavkov, došlo v roku 2022 aj k novelizáciám viacerých zákonov¹².

S prihliadnutím na skúsenosti s aplikačnou praxou pri žiadostiach o poskytnutie potrebných údajov je nutné zdôrazniť potrebu novelizácie ÚZoRZ spôsobom, ktorý by zabezpečil RRZ prístup k dátam, ktoré

¹⁰ RRZ má povinnosť predložiť správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti na [rokovaní](#) národnej rady. RRZ v národnej rade taktiež prezentovala svoje hodnotenie rozpočtu verejnej správy.

¹¹ Navrhovaná formalizácia spôsobu financovania RRZ je aj v súlade odporúčaniami [hodnotenia RRZ od OECD](#) z roku 2020: „... proces financovania by mohol byť formalizovaný a stransparentnený, napríklad cez podpis memoranda o porozumení medzi radou a bankou ...“. RRZ predpoklady pri tvorbe rozpočtu aktívne komunikuje v schválenom rozpočte Kancelárie rady pre rozpočtovú zodpovednosť na príslušný rok.

¹² Išlo najmä o oblasť sociálnych vecí (dôchodkový systém, sociálne dávky, služby zamestnanosti, sociálne služby), zdravotníctva, vysokého školstva a registra obyvateľov. Novelami zákonov sa explicitne ustanovili povinnosti konkrétnym subjektom verejnej správy alebo inštitúciám konajúcim vo verejnom záujme poskytovať RRZ (ale aj iným inštitúciám) prístup k údajom a dátam, ktoré potrebuje pre výkon svojej pôsobnosti, zároveň sa v nich taxatívne vymenovali údaje, na ktoré má RRZ pri výkone svojich ústavných povinností nárok.

potrebuje pre výkon svojej pôsobnosti, s ohľadom na potrebu RRZ pružne reagovať na požiadavky vyplývajúce zo smernice, z diania v národnej rade alebo z rokovaní vlády.

5. Externé hodnotenie

Smernica ukladá, aby nezávislé fiškálne inštitúcie podliehali pravidelným externým hodnoteniam. Východiskom hodnotenia by mohli byť medzinárodne dohodnuté štandardy, ako napríklad princípy definované Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD)¹³.

ÚZoRZ neobsahuje povinnosť pravidelného externého hodnotenia RRZ¹⁴. Napriek tomu, fungovanie RRZ bolo z vlastného podnetu po prvýkrát [hodnotenú](#) OECD počas roku 2019. Ďalšie externé hodnotenie fungovanie inštitúcie predpokladá RRZ v roku 2026.

Na dosiahnutie súladu so smernicou by preto bolo potrebné ÚZoRZ novelizovať spôsobom, ktorý zohľadní potrebu pravidelného externého hodnotenia fungovania Rady nezávislými hodnotiteľmi v súlade s medzinárodnými štandardmi a zároveň zabezpečí dostatočné zdroje pre vykonanie takéhoto hodnotenia.

Minimálne úlohy, ktoré musia nezávislé fiškálne inštitúcie členských krajín EÚ vykonávať:

1. Pravidelné, objektívne, komplexné ex post hodnotenie makroekonomických a rozpočtových prognóz používaných pri fiškálnom plánovaní.

Smernica upravuje požiadavku na pravidelné hodnotenie makroekonomických a rozpočtových prognóz používaných vo fiškálnom plánovaní inštitúciou nezávislou od orgánov, ktoré dané prognózy vypracúvajú.

Za účelom skvalitniť a stransparentniť proces zostavovania rozpočtu verejnej správy bol Ministerstvom financií SR (MF SR) zriadený Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výbor pre daňové prognózy (VpDP)¹⁵. Za prognózu výboru sa považuje prognóza MF SR, vypracovaná Inštitútom finančnej politiky, ktorú schválila nadpolovičná väčšina riadnych členov¹⁶. Rada je jedným z deviatich riadnych členov VpMP a jedným z ôsmich riadnych členov VpDP, ktorí posudzujú prognózu vypracovanú MF SR.

Keďže RRZ nevypracúva makroekonomickú, ani daňovú prognózu používanú v rozpočtovom procese, ale má expertízu v danej oblasti vyplývajúcu z členstva vo výboroch, ex post hodnotenie prognóz by mohlo byť v kompetencii RRZ. RRZ by tak najmenej raz za štyri roky vypracovala a zverejňovala komplexné hodnotenie makroekonomických a rozpočtových prognóz a v prípade, že by odhalila odchýlky opakujúce sa minimálne štyri roky po sebe, mohla by navrhnúť nápravné opatrenia tak, ako to vyžaduje smernica.

¹³ Odporúčania OECD pre [princípy nezávislých fiškálnych inštitúcií](#).

¹⁴ Vo Veľkej Británii vyžaduje zákon o miestnej nezávislej fiškálnej inštitúcií (OBR), aby jej fungovanie podliehalo externému hodnoteniu každých päť rokov. OBR vyberá nezávislého hodnotiteľa a výdavky spojené s vypracovaním hodnotenia prepláca britské ministerstvo financií. Hodnotiteľmi boli v minulosti hlavný ekonomický poradca britského ministerstva financií, OECD a Laura van Geest; bývalá riaditeľka holandskej nezávislej fiškálnej inštitúcie CPB.

¹⁵ Neskôr v roku 2011 ÚZoRZ upravil fungovanie a postavenie výborov ako poradných orgánov ministra financií. Podľa ÚZoRZ Výbory vypracúvajú prognózy najmenej dvakrát ročne do 15. februára a do 30. júna bežného roka, MF SR najmenej dvakrát ročne prognózy vypracované Výbormi zverejňuje. Tieto prognózy zohľadňujú subjekty verejnej správy pri zostavovaní svojich rozpočtov.

¹⁶ Fungovanie výborov sa riadi štatútom výborov, na ktorých zmene sa musí dohodnúť 2/3 väčšina riadnych členov.

2. Vypracúvanie, posudzovanie alebo schvaľovanie ročných a viacročných makroekonomických prognóz

Ako jednu z hlavných úloh pre nezávislé fiškálne inštitúcie ustanovuje smernica vypracúvanie, posudzovanie alebo schvaľovanie viacročných makroekonomických prognóz, ktoré sa používajú v rozpočtovom procese.

Makroekonomické prognózy používané v rozpočtovom procese sú prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy vypracované MF SR, ktoré schválila nadpolovičná väčšina riadnych členov tohto výboru. RRZ je len jedným z riadnych členov VpMP a pravidelne posudzuje realističnosť prognóz. Môže teda dôjsť k situácii, kedy by RRZ nepovažovala makroekonomickú prognózu výboru za realističnú, avšak mohla by byť nadpolovičnou väčšinou riadnych členov výboru prehlasovaná¹⁷.

Aktuálne fungovanie výborov, kde RRZ ako jeden z riadnych členov posudzuje prognózy vypracované MF SR, preto spĺňa požiadavku smernice. Avšak, členstvo RRZ v rámci Výboru pre makroekonomické prognózy vyplýva len zo štatútu výboru. Bolo by preto potrebné ukotviť členstvo RRZ v prognostických výboroch priamo v ÚZoRZ. Je taktiež na zváženie, či by s cieľom posilniť dôveryhodnosť prognóz výborov¹⁸ nemalo dôjsť k zmene postavenia RRZ v rámci výborov tak, aby názor RRZ nemohol byť prehlasovaný ostatnými členmi výborov, a to napríklad právom veta pri výrazných odchýlkach medzi jej odhadmi a vládou.

3. Monitorovanie dodržiavania numerických fiškálnych pravidiel špecifických pre jednotlivé štáty

Ustanovenia smernice vyžadujú, aby nezávislé fiškálne inštitúcie monitorovali dodržiavanie numerických fiškálnych pravidiel špecifických pre jednotlivé členské štáty.

RRZ monitoruje dlhodobú udržateľnosť verejných financií¹⁹, plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a plnenie pravidiel rozpočtovej transparentnosti²⁰, kde vyhodnocuje aj dodržiavanie ustanovení tzv. dlhovej brzdy a plnenie limitu verejných výdavkov. Keďže RRZ v súčasnosti monitoruje dodržiavanie domácich numerických fiškálnych pravidiel, nie je potrebná žiadna legislatívna zmena.

4. Plnenie úloh vyplývajúcich z novelizovaného znenia Paktu stability a rastu:

- Smernica dáva členským štátom možnosť, aby požiadali domácu nezávislú fiškálnu inštitúciu (v rámci výročnej správy o pokroku pri vykonávaní národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu) o posúdenie súladu výsledku hospodárenia verejnej správy s trajektóriou vývoja čistých výdavkov stanovenou Radou EÚ. Nezávislé fiškálne inštitúcie môžu vypracovať analýzu faktorov, ktoré zapríčinili možnú odchýlku od trajektórie čistých výdavkov.

¹⁷ K takejto situácii už došlo napr. v marci 2022, keď na 59. zasadnutí Výboru pre makroekonomické prognózy bola RRZ medzi štyrmi členmi výboru, ktorí zhodnotili prognózu výboru ako optimistickú, avšak RRZ bola prehlasovaná piatimi členmi výboru, ktorí zhodnotili prognózu ako realističnú.

¹⁸ Pre jednoznačnejšie definovanie nezávislého postavenia výborov by bolo vhodné, aby ich fungovanie bolo nezávislejšie od možného vplyvu ministra financií, a to najmä v oblasti určovania členov výborov a samotného organizovania ich činnosti.

¹⁹ [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2023](#)

²⁰ [Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a plnenia pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2023](#) (august 2024)

Toto ustanovenie už bolo premietnuté do národnej legislatívy ako súčasť novelizácie limitu verejných výdavkov v roku 2024. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy RRZ posudzuje súlad výsledku rozpočtového hospodárenia s trajektóriou vývoja čistých výdavkov, ako aj plnenie limitu verejných výdavkov a analyzuje faktory, ktoré sú základom odchýlky od trajektórie vývoja čistých výdavkov. Toto hodnotenie RRZ zverejní po prvýkrát počas roka 2025.

- Smernica taktiež umožňuje členským štátom požiadať nezávislú fiškálnu inštitúciu o stanovisko k makroekonomickej prognóze a makroekonomickým predpokladom²¹ použitým ako základ pre trajektóriu vývoja čistých výdavkov pri predkladaní národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu alebo predkladaní revidovaného plánu. Od 1. mája 2032 budú mať nezávislé fiškálne inštitúcie povinnosť takéto stanoviská vypracovať²².

RRZ nebola zo strany ministerstva financií požiadaná o vydanie stanoviska k makroekonomickej prognóze a jej predpokladom použitým pre výpočet trajektórie čistých výdavkov predloženej ako súčasť prvého strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu²³.

Rada má spôsobilosť a skúsenosti na hodnotenie makroekonomických prognóz a makroekonomických predpokladov použitých pre stanovenie trajektórie vývoja čistých výdavkov v rámci národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu, keďže už v súčasnosti pravidelne hodnotí makroekonomické prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy, ktoré sa používajú v rozpočtovom procese. Nad rámec smernice by preto bolo vhodné, aby Rada automaticky, už teraz a nie až od roku 2032, poskytovala svoje stanovisko a vláda/ministerstvo financií ho museli zohľadniť pri príprave národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu.

- Postup pri nadmernom deficite (EDP)²⁴ vyžaduje od členského štátu vypracovanie správy ohľadne opatrení, ktoré prijal a plánuje prijať v súvislosti s EDP. Smernica zavádza možnosť, nie povinnosť, aby členský štát mohol požiadať nezávislú fiškálnu inštitúciu o vypracovanie správy o dostatočnosti plánovaných a prijatých opatrení vzhľadom na cieľ zníženia deficitu, resp. odchodu z EDP.

RRZ v rámci monitorovania vývoja verejných financií posudzuje vplyvy prijatých opatrení a preto by nešlo z pohľadu rozsahu vykonávaných činností o novú úlohu. RRZ však momentálne

²¹ Na výpočet trajektórie čistých výdavkov sú okrem makroekonomickej prognózy potrebné aj makroekonomické predpoklady, ako napríklad jednotková elasticita príjmov voči potenciálnemu rastu ekonomiky.

²² Časový odklad plnej účinnosti tejto povinnosti má za účel poskytnúť nezávislým fiškálnym inštitúciám dostatok času vybudovať kapacity a spôsobilosti plniť tieto úlohy.

²³ Vláda SR schválila a predložila [Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenskej republiky na roky 2025-2028](#) na posúdenie Európskej komisii dňa 15. októbra 2024.

²⁴ Postup pri nadmernom deficite (Excessive deficit procedure) je mechanizmus určený na zabezpečenie návratu členských štátov k rozpočtovej disciplíne. V prípade prekročenia referenčných hodnôt (deficit na úrovni viac ako 3 % HDP a dlh vyšší ako 60 % HDP), ktoré sú zakotvené v zmluvách EÚ, môže Európska komisia a Rada EÚ začať postup, ktorý zahŕňa niekoľko krokov s cieľom zníženia deficitu a dlhu daného členského štátu pod referenčné hranice. Postup pri nadmernom deficite sa riadi článkom 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a pravidlami Paktu stability a rastu.

nemá legislatívou stanovenú povinnosť vypracovať správu, ktorá by hodnotila prijaté alebo plánované opatrenia v súvislosti s EDP.

5. Posudzovanie konzistentnosti, súdržnosti a účinnosti vnútroštátneho rozpočtového rámca

Smernica taktiež zavádza povinnosť vyhodnocovať konzistentnosť, súdržnosť a účinnosť domáceho fiškálneho rámca.

RRZ v rámci správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti vyhodnocuje dodržiavanie ustanovení ÚZoRZ. Ide najmä o dodržiavanie limitu na dlh verejnej správy, dlh územnej samosprávy, limitu verejných výdavkov a monitoruje dodržiavanie ustanovení ohľadom povinnosti zverejňovania informácií.

Plnenie týchto úloh však nemožno považovať za ekvivalent komplexného hodnotenia celého fiškálneho rámca Slovenska, keďže vyhodnocovanie, ktoré robí Rada aktuálne je len čiastkové. V prípade doplnenia novej úlohy Rady do legislatívy by Rada mohla periodicky komplexne posudzovať domáci fiškálny rámec, napríklad raz za štyri roky.

6. Účasť – na základe pozvania – na pravidelných vypočutiach a diskusiách v národnom parlamente

Smernica vyžaduje úpravu národnej legislatívy spôsobom, ktorá zabezpečí pravidelnú účasť RRZ na rokovaní Národnej rady SR. V súlade s ustanoveniami ÚZoRZ Rada predkladá správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti na rokovaní NR SR. Predseda RRZ túto správu potom uvádza priamo na rokovaní NR SR. V ostatných prípadoch sa účasť RRZ v parlamente nevyžaduje. Už v súčasnosti sa však členovia Rady na pozvanie predsedu výboru NR SR pre financie a rozpočet zúčastňujú aj rokovaní tohto výboru k rôznym iným témam²⁵ týkajúcich sa rozpočtového procesu a stavu verejných financií. Je na zváženie, či by v súlade s niekoľkoročnou praxou nemala byť účasť RRZ povinná pri predložení najdôležitejšieho pravidelného zákona o verejných financiách – zákona o štátnom rozpočte - na rokovaní výboru NR SR pre financie a rozpočet (tak ako je to v prípade NKÚ).

7. Princíp dodržiavaj alebo vysvetľuj²⁶ - zavedenie, resp. rozšírenie povinnosti pre členské štáty reagovať na hodnotenia nezávislých fiškálnych inštitúcií vyplývajúce z úloh ustanovených smernicou

Smernica taktiež zavádza princíp dodržiavaj alebo vysvetľuj pre členské štáty v súvislosti so stanoviskami nezávislých fiškálnych inštitúcií, ktorých plnenie vyplýva z minimálnych úloh, ktoré smernica nezávislým fiškálnym inštitúciám ukladá. Ide o úlohy súvisiace s posudzovaním alebo schvaľovaním makroekonomických prognóz, monitorovaním dodržiavania vnútroštátnych numerických fiškálnych pravidiel, plnením nových úloh vyplývajúcich z novelizovaného znenia Paktu stability a rastu, posudzovanie konzistentnosti a účinnosti domáceho fiškálnych pravidiel (ide o úlohy opísané v bodoch 2 až 5 tohto komentára). Uvedené vysvetlenie je verejné a predkladá sa dva mesiace od vydania príslušných hodnotení nezávislej fiškálnej inštitúcie.

²⁵ V minulosti členovia RRZ na výbore NR SR prezentovali správy k hodnoteniu rozpočtu verejnej správy alebo výpočet a aktualizáciu limitu verejných výdavkov, či hodnotenie programu stability.

²⁶ Členské štáty konajú podľa hodnotení nezávislej fiškálnej rady; ak podľa nich nekonajú, vysvetlia dôvody.

Ministerstvu financií v súčasnosti vyplýva povinnosť reagovať na stanovisko RRZ len v súvislosti s hodnotením významnej odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa, ktorá sa však nevyhodnocuje od spustenia všeobecnej únikovej klauzuly pravidiel Paktu stability a rastu v roku 2020.

Je preto potrebná úprava národnej legislatívy, ktorá stanoví povinnosť pre vládu dodržiavať princíp dodržiuj alebo vysvetľuj v oblasti úloh nezávislých fiškálnych inštitúcií stanovených smernicou. Vláda by mala vysvetliť svoje konanie v súvislosti so závermi hodnotenia alebo stanoviska RRZ do dvoch mesiacov od jeho zverejnenia.

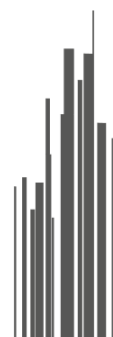
Záver

V súvislosti s novelizovanou Smernicou Rady EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov a potreby jej transpozície do národnej legislatívy do 31. decembra 2025 by bolo žiaduce pristúpiť k zapracovaniu zmien do národného rozpočtového rámca prostredníctvom novelizácie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Novelizované znenie smernice prináša z pohľadu RRZ ako nezávislej fiškálnej inštitúcie zmeny, ktoré stanovujú minimálne požiadavky na nezávislosť fiškálnych inštitúcií v rámci EÚ s cieľom zabezpečiť ich efektívne fungovanie. Zároveň smernica prináša zoznam úloh, ktoré by mali všetky takéto inštitúcie naprieč členskými štátmi vykonávať ako minimum v rámci svojho mandátu. Potrebné zmeny sú sumarizované v nasledovnej tabuľke:

Požiadavky smernice	Potreba zmeny národnej legislatívy
Minimálne požiadavky na nezávislé fiškálne inštitúcie členských štátov EÚ:	
Menovanie členov nezávislej fiškálnej inštitúcie transparentným procesom na základe ich odborných spôsobilostí v oblasti verejných financií, makroekonomie alebo rozpočtového riadenia	Doplniť podmienku verejného vypočutia kandidátov na člena rady a rozšíriť okruh skúseností o rozpočtové riadenie.
Nezávislá fiškálna inštitúcia neprijíma pokyny od rozpočtových orgánov dotknutého členského štátu alebo od iného verejného či súkromného subjektu.	Doplniť explicitnú definíciu nezávislosti rady podobne ako je to pri NBS.
Nezávislé fiškálne inštitúcie musia včas verejne komunikovať svoje hodnotenia.	Bez potreby zmeny
Stabilné a transparentné financovanie nezávislých fiškálnych inštitúcií pre zabezpečenie kontinuálneho plnenia ich úloh.	Potreba formalizovania procesu financovania rady a zabezpečenie stability zdrojov vo viacročnom horizonte.
Nezávislé fiškálne inštitúcie by mali mať zabezpečený včasný prístup k informáciám potrebným pre plnenie svojich úloh.	Sfunkčnenie ustanovení na zabezpečenie včasného prístupu rady k informáciám potrebným pre vykonávanie jej mandátu.
Nezávislé fiškálne inštitúcie majú podliehať pravidelným externým hodnoteniam.	Pravidelné externé hodnotenie fungovania rady podľa medzinárodných štandardov.

Minimálne úlohy, ktoré musia nezávislé fiškálne inštitúcie členských krajín EÚ vykonávať:

Požiadavka na pravidelné hodnotenie makroekonomických a rozpočtových prognóz používaných vo fiškálnom plánovaní inštitúciou nezávislou od orgánov, ktoré dané prognózy vypracúvajú.	Doplniť novú úlohu pre RRZ na vypracovanie a zverejnenie komplexného hodnotenia makroekonomických a rozpočtových prognóz najmenej raz za štyri roky a v prípade, že odhalí odchýlky opakujúce sa minimálne štyri roky po sebe môže Rada navrhnúť nápravné opatrenia.
Požiadavka na vypracúvanie, posudzovanie alebo schvaľovanie makroekonomických prognóz nezávislou fiškálnou inštitúciou, ktoré sa používajú v rozpočtovom procese.	Legislatívne ukotviť členstvo RRZ vo výboroch. Zvážiť posilnenie dôveryhodnosti prognózy výboru cez zmenu postavenia RRZ v rámci výborov, napr. aby RRZ mala právo veta pri schvaľovaní prognóz. Zvážiť skoršie využívanie dodatočných oprávnení/úloh než až v roku 2032.
Monitorovanie dodržiavania vnútroštátnych numerických fiškálnych pravidiel nezávislou fiškálnou inštitúciou.	Bez potreby zmeny.
Plnenie úloh vyplývajúcich z novelizovaného znenia Paktu stability a rastu	Doplniť do národnej legislatívy nové úlohy pre RRZ.
Povinnosť vyhodnocovať konzistentnosť, súdržnosť a účinnosť domáceho fiškálneho rámca.	Doplniť úlohu pre RRZ komplexne posudzovať vnútroštátny rozpočtový rámec raz za štyri roky.
Účasť, na základe pozvania, na pravidelných vypočutiach a diskusiách v národnom parlamente	Bez potreby zmeny.
Zavedenie princípu dodržuj a vysvetľuj pre členské štáty v súvislosti so stanoviskami nezávislých fiškálnych inštitúcií, ktorých plnenie vyplýva z minimálnych úloh, ktoré smernica nezávislým fiškálnym inštitúciám ukladá.	Doplniť povinnosť pre vládu dodržiavať princíp dodržuj alebo vysvetľuj v oblasti úloh nezávislých fiškálnych inštitúcií stanovených smernicou s termínom zverejnenia do dvoch mesiacov od vydania stanoviska RRZ.

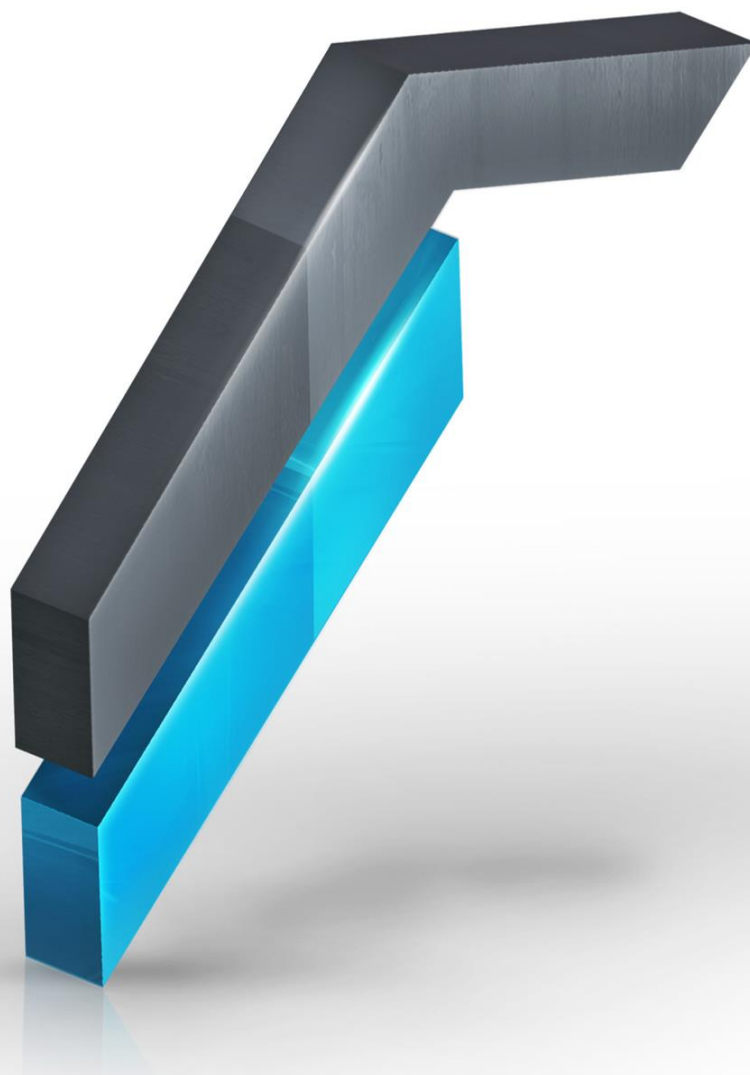


Príloha - Smernica Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov

Článok 4, Odsek 6): Makroekonomické a rozpočtové prognózy používané pri ročnom a viacročnom fiškálnom plánovaní pravidelne, objektívne, komplexne a ex post hodnotí nezávislý orgán alebo iné orgány, ktoré sú funkčne nezávislé od fiškálnych orgánov členských štátov a nie sú orgánom, ktorý vypracúva danú prognózu. Výsledky tohto hodnotenia sa zverejňujú a primerane zohľadňujú v budúcich makroekonomických a rozpočtových prognózach. Ak sa pri hodnotení odhalí významné skreslenie ovplyvňujúce makroekonomické prognózy minimálne počas štyroch po sebe nasledujúcich rokov, dotknutý členský štát prijme potrebné opatrenia a zverejní ich.

Článok 8a

1. Členské štáty zabezpečia, aby sa vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi alebo záväznými správными opatreniami zriadili nezávislé fiškálne inštitúcie.
2. Členské štáty môžu zriadiť viac ako jednu nezávislú fiškálnu inštitúciu.
3. Nezávislé fiškálne inštitúcie sa skladajú z členov nominovaných a vymenovaných prostredníctvom transparentných postupov na základe ich skúseností a kompetencií v oblasti verejných financií, makroekonómie alebo rozpočtového riadenia.
4. Nezávislé fiškálne inštitúcie:
 - a) neprijímajú pokyny od rozpočtových orgánov dotknutého členského štátu ani od iného verejného či súkromného subjektu;
 - b) majú spôsobilosť včas verejne informovať o svojich posúdeniach a stanoviskách;
 - c) majú primerané a stabilné zdroje na účinné vykonávanie svojich úloh vrátane každého druhu analýzy v rámci svojich úloh;
 - d) majú v primeranom rozsahu a včas prístup k informáciám potrebným na plnenie svojich úloh;
 - e) podliehajú pravidelným externým hodnoteniam, ktoré vykonávajú nezávislí hodnotitelia.
5. Bez toho, aby boli dotknuté úlohy a funkcie pridelené v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013 členským štátom, ktorých menou je euro, všetky členské štáty zabezpečia, aby jedna z nezávislých fiškálnych inštitúcií vykonávala tieto úlohy:
 - a) vypracúvanie, posudzovanie alebo schvaľovanie ročných a viacročných makroekonomických prognóz;
 - b) monitorovanie dodržiavania numerických fiškálnych pravidiel špecifických pre jednotlivé štáty, pokiaľ ho nevykonávajú iné orgány v súlade s článkom 6;
 - c) plnenie úloh v súlade s článkom 11, článkom 15 ods. 3 a článkom 23 nariadenia (EÚ) 2024/1263 a článkom 3 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97;
 - d) posudzovanie konzistentnosti, súdržnosti a účinnosti vnútroštátneho rozpočtového rámca;
 - e) účasť – na základe pozvania – na pravidelných vypočutiach a diskusiách v národnom parlamente.
6. Nezávislé fiškálne inštitúcie vydávajú posúdenia v súvislosti s úlohami uvedenými v odseku 5 písm. a), b), c) alebo d) tohto článku bez toho, aby boli dotknuté úlohy a funkcie pridelené v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013. Členské štáty konajú podľa uvedených posúdení; ak podľa nich nekonajú, vysvetlia dôvody. Uvedené vysvetlenie je verejné a predkladá sa dva mesiace od vydania príslušných posúdení.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk