**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Rozpočtový rámec Slovenskej republiky prešiel za posledných desať rokov významnými zmenami, v rámci ktorých bola jednou z najdôležitejších Reforma riadenia verejných financií realizovaná v spolupráci so Svetovou bankou. Tento projekt výrazným spôsobom prispel k vyššej transparentnosti a efektívnosti nakladania s verejnými prostriedkami a na výsledkoch tejto reformy je možné postaviť aj ďalšie zámery smerom k riešeniu väčšej zodpovednosti za hospodárenie Slovenskej republiky vrátane posunu k dlhodobej udržateľnosti hospodárstva Slovenskej republiky. Cieľom navrhovanej úpravy je v prvom rade vytvoriť silnejší mechanizmus záväzkov aktuálnej vlády, kde odklon od princípov zodpovednej rozpočtovej politiky znamená okrem politického reputačného rizika aj nástup povinnosti uskutočniť ustanovené opatrenia a v niektorých prípadoch vyvodenie priameho represívneho postihu v podobe nielen finančných sankcií, ale aplikácie komplexného „sankčného“ mechanizmu v závislosti od konkrétneho vývoja základných ukazovateľov hospodárenia Slovenskej republiky.

Vstupom do Európskej únie sa na Slovenskú republiku priamo vzťahujú právne záväzné akty Európskej únie. Základným prameňom primárneho práva Európskej únie upravujúcim povinnosť členských štátov vyvarovať sa nadmernému schodku rozpočtu verejnej správy je článok 104 Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev (ďalej len „zmluva“). S cieľom jeho podrobnejšej úpravy v súvislosti s postupom pri nadmernom schodku bol vydaný Protokol o postupe pri nadmernom schodku. Pakt stability a rastu (ďalej len „pakt“), pozostáva z nariadenia Rady č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii, nariadenia Rady č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku a z uznesenia Európskej Rady zo 17. júna 1997 o Pakte stability a rastu, v ktorom sú vydané pevné politické usmernenia na striktnú a včasnú implementáciu Paktu stability a rastu a ktoré sa všetky členské štáty zaviazali rešpektovať. Nariadenie ako sekundárny prameň práva Európskej únie je priamo vykonateľné a aplikovateľné vo všetkých členských štátoch a teda aj pakt je dokumentom, ktorý ustanovuje pravidlá rozpočtového správania a finančnej rozvahy a sám o sebe zaväzuje všetky zúčastnené strany. Pakt bol v júni 2005 na základe správy „Zlepšenie vykonávania Paktu stability a rastu“, ktorá bola schválená Európskou radou 23. marca 2005, revidovaný nariadením Rady č. 1055/2005 zo dňa 27. júna 2005, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady č. 1466/1997 a nariadením Rady č. 1056/2005 zo dňa 27. júna 2005, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenia rady č. 1467/1997. V súčasnosti je opäť na úrovni Európskej únie v legislatívnom procese návrh na zmenu paktu, potreba ktorej vyplynula z doterajšej aplikačnej praxe pri jeho uplatňovaní a z už identifikovaných procesných aj vecných nedostatkov.

Nariadenie rady č. 1466/1997 v znení nariadenia Rady č. 1055/2005 ustanovuje pravidlá zahŕňajúce obsah, predkladanie, kontrolu a sledovanie konvergenčných programov a programov stability ako súčasť mnohostranného dohľadu Rady s cieľom s predísť vzniku nadmerných deficitov a posilniť dohľad a koordináciu hospodárskych politík. Na základe hodnotenia Komisie, Rada v rámci mnohostranného dohľadu preskúma, či strednodobý rozpočtový cieľ v  programe stability poskytuje bezpečný priestor na zabránenie vzniku nadmerného deficitu, či ekonomické predpoklady, na ktorých je stabilizačný program založený, sú reálne a či prijímané, prípadne navrhované opatrenia sú dostatočné na zabezpečenie riadeného postupu pri prispôsobovaní sa strednodobému rozpočtovému cieľu. Pri hodnotení postupu prispôsobovania strednodobému rozpočtovému cieľu Rada preskúma, či sa dotknutý členský štát usiluje o ročné zlepšenie svojho cyklicky upravovaného deficitu bez vplyvu jednorazových alebo iných dočasných opatrení, ktoré sú potrebné na dosiahnutie jeho strednodobého rozpočtového cieľa, a to o referenčnú hodnotu 0,5 % HDP. Rada zohľadní vykonávanie významných štrukturálnych reforiem, osobitná pozornosť sa venuje dôchodkovým reformám, ktoré zavádzajú viacpilierový systém s povinným kapitalizačným pilierom. Pakt má dve základné vetvy, a to preventívnu a korekčnú. Preventívna vetva je založená na snahe členských štátov predchádzať vzniku nadmerných deficitov a plniť strednodobé ciele. Korekčná vetva paktu v prvom rade skúma existenciu a príčiny nadmerného deficitu, t.j. deficitu, ktorého podiel na HDP prekročí 3% výraznejšie a dlhodobejšie a v prípade zisteného porušenia pravidiel navrhne Komisia príslušnú členskú krajinu do procedúry nadmerného deficitu.

V súlade s článkom 104 zmluvy, nariadením Rady č. 1467/1997 a 1056/2005:

Komisia sleduje vývoj rozpočtovej situácie v súlade s článkom 104 ods. 1 písm. a) zmluvy, t.j. či schodok verejného rozpočtu neprekračuje referenčnú hodnotu okrem prípadov

* 1. ak tento pomer podstatne a neustále klesal a dosiahol úroveň, ktorá sa približuje k referenčnej hodnote
	2. prekročenie referenčnej hodnoty je len výnimočné alebo dočasné a tento pomer zotrváva blízko referenčnej hodnoty,

v zmysle nariadení Rady č. 1467/1997 a 1056/2005, prekročenie schodku nad referenčnú hodnotu (3%HDP) sa považuje za výnimočné a dočasné ako dôsledok mimoriadnej udalosti mimo kontroly členského štátu s veľkým dopadom na finančnú pozíciu verejnej správy alebo ako výsledok ťažkého hospodárskeho poklesu; Komisia a Rada pri posudzovaní môžu považovať prekročenie za mimoriadne v prípade, že prekročenie referenčnej hodnoty je dôsledkom ročného poklesu HDP alebo kumulovaného poklesu produkcie počas dlhšieho obdobia s veľmi nízkym indexom ročného rastu HDP v pomere k jeho potenciálu,

Komisia prihliada aj na ostatné významné faktory podľa článku 104 ods. 3 zmluvy, pričom správa odráža vývoj hospodárskej situácie v strednodobom výhľade (potenciálny rast, cyklické podmienky, vykonávanie politík v kontexte lisabonskej agendy, politík na podporu výskumu a vývoja), vývoj strednodobého stavu rozpočtu (udržateľnosť dlhu, verejné investície a celková kvalita rozpočtu verejnej správy). Okrem tohto Komisia zohľadní všetky faktory, ktoré sú podľa názoru členského štátu významné preto, aby sa z kvalitatívneho hľadiska komplexne posúdilo prekročenie referenčnej hodnoty a ktoré členský štát predložil Komisii a Rade,

Komisia a Rada náležite zvážia vo všetkých rozpočtových hodnoteniach v rámci postupu pri nadmernom schodku vykonávanie dôchodkových reforiem, ktorými sa zavádza viacpilierový systém, ktorý zahŕňa povinný kapitalizačný pilier,

na základe zváženia všetkých uvedených skutočností Rada rozhodne buď o existencii alebo o neexistencii nadmerného schodku v členskom štáte, pričom aj v prípade, že rozhodne o existencii nadmerného schodku, Komisia a Rada zohľadnia vyššie popísané významné faktory aj v nasledujúcich procesných krokoch podľa článku 104 zmluvy,

ak rada rozhodne o existencii nadmerného schodku v členskom štáte, členský štát je zaviazaný uplatniť procedúru nadmerného schodku,

prvým štádiom uplatnenia tejto procedúry je odporúčanie rady, v ktorom je ustanovená lehota v dĺžke nanajvýš 6 mesiacov na to, aby dotknutý členský štát podnikol účinné kroky a v tomto odporúčaní je tiež ustanovená lehota na vykonanie korekcie nadmerného schodku, ktorá sa musí ukončiť v roku, ktorý nasleduje po jeho zistení. Rada vo svojom odporúčaní vyžaduje od členského štátu, aby dosiahol ročné zlepšenie najmenej o 0,5%HDP ako meradlo svojich cyklicky upravených deficitov, očistených od jednorazových alebo dočasných opatrení, aby sa zaistilo dosiahnutie korekcie nadmerného schodku do konečného termínu stanoveného v odporúčaní,

konečným dôsledkom uplatnenia procedúry nadmerného schodku pri súčasnom  nerešpektovaní odporúčaní a rozhodnutí Rady členským štátom, môže byť uvalenie sankcií (v prvej fáze formou bezúročného depozitu v závislosti od výšky HDP v členskom štáte, v druhej fáze sa tento depozit môže zmeniť na pokutu),

v súlade s článkom 104 ods. 12 zmluvy, Rada zruší niektoré alebo všetky svoje rozhodnutia o nadmernom schodku v členskom štáte v rozsahu, v akom sa podľa názoru Rady upravil schodok dotknutého členského štátu.

K horeuvedeným mechanizmom je však súčasne nutné poznamenať, že zatiaľ žiadnej členskej krajine nebola pokuta uložená a teda korekčná vetva paktu vrátane sankčných postihov ešte nebola v plnej miere za celý čas existencie paktu aplikovaná. Hrozbou pre členské krajiny v spojitosti s nedodržiavaním paktu je aj možnosť pozastavenia poskytovania finančných prostriedkov z rozpočtu Európskej únie na financovanie rôznych projektov v rámci čerpania eurofondov.

Slovenská republika v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel a k zlepšeniu došlo aj v prípade iných fiškálnych inštitúcií a nástrojov, avšak ani súčasný stav nie je postačujúci a vyhovujúci. Finančná kríza mala negatívny vplyv na celkovú kapacitu ekonomiky a jej rozpočtové dôsledky nebudú mať len cyklický a dočasný charakter. Vzhľadom na to, že v dobrých časoch nebol plne využitý potenciál na rozpočtovú konsolidáciu, finančná kríza zastihla rozpočty v mnohých krajinách v nepripravenom stave. Zadlženosť je vysoká a neustále narastá, pričom Európska únia bude musieť čeliť problémom v súvislosti so starnutím obyvateľstva, čo spôsobí dodatočnú záťaž pre hospodárstvo členských krajín. Ak sa nič vo vzťahu k rozpočtovej politike krajín nezmení, hrozí, že sa výrazne zvýšia náklady na dlhovú službu a tým sa zároveň skomplikuje oživenie súkromného sektora a obmedzí priestor pre realizáciu politík podporujúcich rast. V tomto kontexte a s prihliadnutím na to, že v súčasnosti pretrváva zvýšená miera neistoty ohľadom budúceho vývoja, krajiny by mali predložiť dôveryhodné plány rozpočtovej konsolidácie, ktoré budú širokospektrálne, komplexné a ich pôsobnosť bude presahovať jedno volebné obdobie.

Hlavnými nedostatkami súčasných fiškálnych inštitútov a nástrojov je najmä sklon k deficitu, absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky, informačná asymetria a nedostatočná kredibilita, neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov.

Navrhovaná úprava má za cieľ tieto nedostatky v čo možno najväčšej miere odstrániť a nastaviť takú reguláciu, prostredníctvom ktorej bude možné postupne dosiahnuť dlhodobo udržateľnú úroveň hospodárenia Slovenskej republiky cez rešpektovanie pravidiel v ňom ustanovených. Jednou zo šiestich legislatívnych návrhov predložených Európskou komisiou na lepšie riadenie procesov únie je aj úprava definujúca minimálne požiadavky na národné rozpočtové rámce. Národné fiškálne pravidlá a nezávislé inštitúcie by spolu s reformou paktu mali podľa komisie zabezpečiť zodpovednejší prístup k hospodáreniu štátu v budúcnosti.

Návrh reformy vychádza z  konceptu čistého bohatstva, ktorý berie do úvahy, okrem klasických tokových veličín ako príjmy, výdavky a ich rozdiel, stavové veličiny a umožňuje pohľad na bilanciu s komplexným pohľadom na hospodárenie štátu.  Takýto pohľad na hospodárenie cez prizmu čistého bohatstva zužuje priestor pre deformované motivácie tvorcov hospodárskej politiky a netransparentné vykazovanie a minimálne núti tvorcov hospodárskej politiky prehodnotiť širší kontext svojich rozhodnutí. Okrem toho je pri kreovaní nového systému veľmi dôležité brať ohľad na ďalšie relevantné kritériá ako transparentnosť, kredibilita a zabezpečenie dostatočného priestoru pre pôsobenie automatických stabilizátorov. Principiálnym kritériom pre takéto inštitucionálne usporiadanie je neutralita voči odlišným názorom na úlohu štátu v ekonomike, mieru prerozdeľovania verejných zdrojov a priority verejnej politiky, t.j. navrhovaný systému musí fungovať bez ohľadu na aktuálne smerovanie a ciele vlády.

Novou úpravou sa navrhuje:

zriadiť Radu pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislý orgán, ktorý bude monitorovať a vyhodnocovať plnenie rozpočtových cieľov vlády,

zakotviť maximálny limit pre výšku dlhu verejnej správy vrátane opatrení, ktoré je nutné realizovať v prípade, že bude vykazovaná úroveň dlhu verejnej správy dosiahne určitú hranicu,

ustanoviť pravidlá transparentnosti v rámci prípravy návrhu rozpočtu verejnej správy,

ustanoviť pravidlá transparentnosti cez povinné zverejňovanie určitých údajov a cez rozšírenie obsahu rozpočtu verejnej správy a štátneho záverečného účtu ako základných rozpočtových dokumentov,

sprísnenie rozpočtových pravidiel pre územnú samosprávu, ktorá je súčasťou rozpočtu verejnej správy ako jeho samostatná zložka a hospodárenie ktorej vo veľkej miere ovplyvňuje výsledok hospodárenia za celú verejnú správu.

**Osobitná časť**

**K Čl. 1**

V úvodných ustanoveniach návrh stručne popisuje hlavný zámer a cieľ prijatia navrhovaného zákona vo vzťahu k hospodáreniu Slovenskej republiky, pričom pod hospodárením Slovenskej republiky je potrebné vnímať širší kontext inštitucionálneho vymedzenia sústavy verejných inštitúcií oproti v súčasnosti platnému vymedzeniu sektora verejnej správy cez subjekty verejnej správy v zákone o rozpočtových pravidlách. Zákon sa vzťahuje aj na ďalší okruh subjektov, ktorý zahŕňa podniky, v ktorých má majetkovú účasť, účasť na riadení alebo rozhodovaciu pôsobnosť štát alebo subjekty územnej samosprávy a Národnú banku Slovenska. Základným cieľom je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky. Zákon taktiež upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá bude strešným orgánom nezávislým od štátnej moci, ktorý bude vykonávať dohľad nad rozpočtovým hospodárením Slovenskej republiky.

**K Čl. 2**

Zákon vymedzuje legálne definície základných pojmov používaných na účely tohto zákona.

Pod dlhodobou udržateľnosťou zákon rozumie dosiahnutie takého stavu ekonomiky štátu, ktorý zabezpečí to, aby ani v prípade výraznejšej zmeny príjmov a výdavkov, ktorú popisuje základný scenár, nedošlo k zvýšeniu dlhu verejnej správy nad horný limit 50%, ktorý je ustanovený zákonom.

Základný scenár definuje zákon ako dlhodobú predikciu príjmov a výdavkov verejnej správy, v ktorej sú zohľadnené faktory ako budúci hospodársky vývoj, demografický vývoj, platný legislatívny stav a aj záväzky verejnej správy, či už implicitné alebo podmienené.

Dlhodobá udržateľnosť je meraná ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti, ktorý sa ustanovuje ako rozdiel medzi aktuálnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda a dlhodobo udržateľnou hodnotou primárneho štrukturálneho salda, t.j. tento ukazovateľ určuje hodnotu, ktorá ukazuje, ako je krajina v rámci svojho hospodárenia vzdialená od dlhodobo udržateľného stavu hospodárenia.

Základnou veličinou pre výpočet primárneho štrukturálneho salda je hodnota salda rozpočtu verejnej správy, ktorá sa upravuje o vplyv hospodárskeho cyklu (reaguje na fázu ekonomického cyklu a zabezpečuje proticyklickosť a udržateľnosť fiškálnej politiky), jednorazové vplyvy, náklady na správu dlhu verejnej správy, výsledok hospodárenia podnikov štátnej správy a územnej samosprávy a Národnej banky Slovenska.

Zámerom zákona je uviesť do fiškálnej politiky koncept čistého bohatstva, ktoré zákon ako pojem vymedzuje a počíta s tým, že v budúcnosti dôjde k zosilneniu váhy tohto ukazovateľa v rámci rozpočtového výkazníctva a čisté bohatstvo bude ako stavová veličina významným indikátorom hospodárenia štátu. Čisté bohatstvo je definované cez súčet vlastného imania subjektov verejnej správy, Národnej banky Slovenska, vlastného imania štátnych podnikov a podnikov územnej samosprávy a tento súčet je znížený o implicitné a podmienené záväzky prípadne iné aktíva a pasíva.

Podniky štátu a územnej samosprávy sú definované cez právnu formu a kritériá majetkovej účasti a rozhodovacej právomoci. Podnikom štátnej správy je štátny podnik, obchodná spoločnosť (napr. akciová spoločnosť a spoločnosť s ručením obmedzeným) s majetkovou účasťou štátu vo výške najmenej 20% základného imania a taktiež právnická osoba, ktorá je zriadená zákonom a štát má v nej kvalifikovanú účasť, t.j. priamy ale nepriamy podiel predstavujúci aspoň 20% základného imania alebo hlasovacích práv alebo takú možnosť uplatňovať vplyv na riadení podniku, že to zodpovedá tomuto podielu. Podnikom štátnej správy nie je Národná banka Slovenska, ktorá do tejto definície nespadá a v súlade so zákonom č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov je nezávislou centrálnou bankou Slovenskej republiky. Podnikom územnej samosprávy je obchodná spoločnosť (napr. akciová spoločnosť, spoločnosť s ručením obmedzeným), v ktorej je podiel územnej samosprávy na základnom imaní podniku minimálne 20%.

Zákon definuje aj implicitné záväzky, ktoré nie sú v platnej právnej úprave legálne vymedzené. Implicitnými záväzkami sú záväzky, ktoré bude musieť verejná správa v budúcnosti plniť na základe oprávnených očakávaní osôb vyplývajúcich z platného právneho poriadku.

Za daňové výdavky sa považuje výpadok príjmov z daní vzniknutý z titulu právnej úpravy oslobodenia od platenia daní, daňových úľav a iných výnimiek v daňovom systéme. Daňovým výdavkom sa v tejto súvislosti myslí aj výpadok príjmov na poistnom a príspevkoch platených do poistných fondov, ktoré majú v súlade s metodikou ESA 95 platnou pre Európsku úniu charakter dane.

**K Čl. 3**

Dôležitým pilierom návrhu je kreovanie nezávislej rady pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislého orgánu hodnotenia a monitorovania vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Okrem výkonu funkcie pri hodnotení dosiahnutia fiškálnych cieľov by mala rada zohrať významnú úlohu vo vzťahu k odbornému nastaveniu fiškálnych ukazovateľov pri realizácii vládnej politiky a pri zvýšení transparentnosti v hospodárení Slovenskej republiky. Činnosť rady aj jej Kancelárie, ako právnickej osoby sui generis, bude financovaná z rozpočtu Národnej banky Slovenska s tým, že rada si štatútom schváli podrobnejšiu štruktúru svojho rozpočtu a rozpočtu Kancelárie na základe celkového limitu výdavkov, ktoré jej určí Národná banka Slovenska, stanoví vnútorné členenie výdavkov a konkrétne účely, na ktoré bude finančné prostriedky potrebovať. Výdavky na radu sa v roku 2012 predpokladajú maximálne do výšky cca. 2 mil. eur. Následne sa očakáva každoročný rast výdavkov rady, ktorý sa bude odvíjať od nominálneho rastu bežného rozpočtu Národnej banky Slovenska.

Rada bude mať troch členov, predsedu a dvoch podpredsedov. Kancelária bude mať svojich zamestnancov, ktorí budú prijímaní na základe výberového konania a budú vykonávať funkciu rozpočtových analytikov, a tak pripravovať podklady, analýzy a štúdie potrebné k plneniu základných úloh rady. Nie je vylúčené, že členom rady bude aj zahraničný expert s primeranými znalosťami slovenskej ekonomiky.

**K Čl. 4**

V tomto ustanovení sa vymedzuje pôsobnosť novozriaďovanej rady vo väzbe na výstupy, ktoré sú výsledkom jej činnosti. Výstupy rady nebudú pre vládu SR záväzné, majú však mať svoju váhu hlavne vo vzťahu k nezávislosti a odbornosti pri ich vypracovaní, ktoré majú byť hlavnou pridanou hodnotou kreovania rady ako nezávislého orgánu. V ustanovení je ďalej s cieľom podpory kontinuálneho a efektívneho výkonu činnosti rady zakotvená povinnosť ostatných subjektov verejnej správy poskytovať rade súčinnosť pri získavaní údajov potrebných pre výkon jej pôsobnosti. Rada okrem vypracovania správ a určovania ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti môže z vlastného podnetu, alebo na podnet poslaneckého klubu vypracovať a zverejniť svoje nezávislé odborné stanovisko k legislatívnym návrhom z hľadiska ich rozpočtových dôsledkov a dopadov na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti.

**K Čl. 5**

V tomto článku sa ustanovuje horný limit pre dlh verejnej správy ako 50% podielu na hrubom domácom produkte. Aj keď Pakt stability a rastu upravuje ako horný strop dlhu 60% podielu na hrubom domácom produkte, vzhľadom na analýzy veľkosti a relatívnej produkcie ekonomiky môže byť pre slovenské hospodárstvo hranica 60% už problematická. Malé a veľmi otvorené ekonomiky sú totiž viac závislé od výkyvov na finančných trhoch. Ustanovenie zároveň obsahuje popis opatrení, ktoré je nevyhnutné realizovať v prípade, že výška dlhu presiahne určitú hranicu s tým, že závažnosť jednotlivých opatrení je odstupňovaná podľa percentuálneho vyjadrenia aktuálnej výšky dlhu, zverejnenej Eurostatom v rámci jarnej alebo jesennej notifikácie. Vychádza sa pritom z princípu vyvodenia zodpovednosti voči orgánom a subjektom, ktoré sa podieľali na vzniku vysokej hladiny zadlženia Slovenskej republiky. Opatrenia sa vykonávajú kumulatívne, to znamená, že ak výška dlhu presiahne určitú hranicu, je zakotvená povinnosť realizovať aj opatrenia, ktoré majú byť realizované pri nižšej hranici výšky dlhu. Povinnosť realizovať postupy a opatrenia na zníženie výšky dlhu je zakotvená už od prekročenia hranice 40% s cieľom zabrániť ďalšiemu navyšovaniu dlhu a s cieľom znížiť dlh pod úroveň 40%, t.j. opatrenia majú preventívny charakter a ich realizácia smeruje k znižovaniu úrovne zadlženosti štátu.

Ak výška dlhu dosiahne 40% podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 43%, Ministerstvo financií Slovenskej republiky zašle Národnej rade SR otvorený list, v ktorom zdôvodní, z akého titulu dosiahla výška dlhu takúto úroveň a zároveň navrhne opatrenia, ktoré bude realizovať na zníženie dlhu.

Ak výška dlhu dosiahne 43% podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 45% podielu na hrubom domácom produkte, vláda musí predložiť do Národnej rady SR súbor opatrení, ktorými sa má zabezpečiť zníženie dlhu a zároveň sa zo zákona zmrazujú platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka, t.j. členovia vlády prichádzajú o každoročnú valorizáciu. Ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli vyššie, ich platová úroveň ostáva zachovaná.

Ak výška dlhu dosiahne 45% podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 47% podielu na hrubom domácom produkte, okrem vyššie uvedených opatrení vlády ministerstvo financií viaže od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré boli schválené zákonom o štátnom rozpočte tak, že od celkových výdavkov štátneho rozpočtu sa najprv odpočítajú prostriedky na financovanie spoločných programov SR a EÚ, výdavky na správu štátneho dlhu, transfery Sociálnej poisťovni a výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami, t.j. tento okruh prostriedkov nie je viazaním dotknutý a nezapočítava sa do celkovej východiskovej sumy, z ktorej sa majú viazať 3%. Takýmto opatrením dôjde k obmedzeniu čerpania rozpočtovaných výdavkov s tým, že ministerstvo financií vykoná viazanie podľa tohto ustanovenia bezodkladne od prvého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom bol dlh zverejnený. Viazanie rozpočtových prostriedkov podľa tohto ustanovenia sa vykonáva vždy len v prvom roku, kedy výška dlhu prekročila 45%, t.j. ak úroveň dlhu presahuje 45% počas viacerých rokov za sebou, finančné prostriedky sa viažu len v prvom roku, kedy bola táto hranica prekročená.

Pri prekročení hranice 45% nebude ďalej možné poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády, s tým, že prostriedky, ktoré už boli z rezervy poskytnuté prijímateľom nie je potrebné vracať a režim ich používania sa nemení.

Tretím opatrením je obmedzenie vlády, ktorá nesmie predložiť národnej rade taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý by obsahoval  rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok, t.j. návrh rozpočtu verejnej správy na roky n+1, n+2 a n+3 oproti roku n. Uvedené sa netýka výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov a EÚ, odvodov do Európskej únie a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami. V zákone je ďalej definovaný aj procesný postup, ktorý sa uplatní v prípade, že vláda už takýto návrh zákona do Národnej rady SR predložila (úroveň dlhu sa zvýšila po jesennej notifikácii). Vláda je v takomto prípade povinná návrh rozpočtu stiahnuť a do 30 dní odo dňa stiahnutia návrhu predložiť nový návrh, ktorý bude podmienku spĺňať. V zákone o rokovacom poriadku Národnej rady SR je zároveň nevyhnutné vytvoriť priestor na to, aby mohol byť zákon o štátnom rozpočte, ktorý nebol schválený, opätovne predložený na rokovanie Národnej rady SR bez toho, aby sa na tento návrh vzťahovala 6 mesačná lehota zakotvená v § 96 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady SR. Posledné opatrenie sa týka aj územnej samosprávy, ktorá je tiež súčasťou verejnej správy a jej dlh ovplyvňuje dlh verejnej správy.

Obec a vyšší územný celok sú pri prekročení hranice dlhu 45% podielu na hrubom domácom produkte povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami, ktoré nebudú prekračovať výdavky rozpočtu predchádzajúceho roka. Uvedená povinnosť sa nevzťahuje na výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavky na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.

Ak výška dlhu dosiahne 47% podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 50% podielu na hrubom domácom produkte, okrem už uvedených opatrení nesmie byť zo strany vlády predložený návrh rozpočtu verejnej správy, s rozpočtovaných schodkom Aj pri tomto opatrení je zakotvený procesný režim pre vládu, ktorá musí návrh zákona stiahnuť z rokovania Národnej rady a opätovne ho predložiť v podobe, ktorá bude podmienku spĺňať, a to do 30 dní odo dňa stiahnutia návrhu. Prekročenie hranice dlhu 47% má dopad aj na územnú samosprávu ako súčasť rozpočtu verejnej správy. Obec a vyšší územný celok sú povinní v takomto prípade schváliť len vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok.

Ak výška dlhu dosiahne 50% podielu na hrubom domácom produkte a viac, vláda musí požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery vláde. Tento krok neznamená, že vláda definitívne odstúpi, keďže jej v tomto procese, najmä na základe relevantného zdôvodnenia úrovne a stavu dlhu, ktorý môže byť spôsobený viacerými faktormi, môže byť vyslovená dôvera. Vyslovenie dôvery je v rozhodovacej pôsobnosti Národnej rady SR a na vyslovenie nedôvery vláde je v súlade s čl. 88 ods. 2 Ústavy SR potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

V ustanovení čl. 5 ods. 9 sa zakotvuje povinnosť subjektov verejnej správy, ktorých rozpočty sú súčasťou rozpočtu verejnej správy, aby pri opatreniach, pri ktorých má vláda povinnosť predložiť rozpočet verejnej správy spĺňajúci ustanovené podmienky, zosúladili návrhy svojich rozpočtov s prepracovaným návrhom rozpočtu verejnej správy, ktorý vláda predkladá Národnej rade SR. Týmto sa zjednotí celý rozpočtový proces, ktorý bude prebiehať v „núdzovom režime“ a zabezpečí sa spolupráca a kooperácia všetkých subjektov verejnej správy.

Keďže jednotlivé opatrenia, najmä opatrenia v prípade, ak dlh prekročí 45% podielu na hrubom domácom produkte, sú výrazným zásahom do inak v zásade voľnej úvahy vlády o financovaní jej priorít a realizácii programového vyhlásenia vlády, nebolo by žiaduce a spravodlivé, ak by sa aplikovali hneď po nástupe novej vlády bez toho, aby mala vláda priestor na realizáciu postupov, ktorými sa zabezpečí zníženie dlhu. Z tohto dôvodu sa povinnosť realizovať opatrenia, ak dlh dosiahne 45% podielu na hrubom domácom produkte a viac, odkladá na 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde.

Ďalšia výnimka z povinnosti uplatňovania opatrení pri prekročení dlhu 45 % na hrubom domácom produkte sa týka obdobia 36 mesiacov počnúc mesiacom, v ktorom Štatistický úrad zistí pokles medziročnej zmeny hrubého domáceho produktu podľa navrhovaných kritérií, ako aj v prípadoch zvýšených výdavkov štátu súvisiacich s odstránením následkov finančnej krízy, živelných pohrôm a zvýšených výdavkov vyplývajúcich z plnenia medzinárodných zmlúv. Opatrenia sa nebudú uplatňovať ani počas trvania vojny alebo vojnového stavu.

**K Čl. 6**

S cieľom zabezpečenia rozpočtovej disciplíny a  jednoznačného určenia zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za výkon svojich pôsobností sa v rámci osobitných ustanovení pre územnú samosprávu deklaruje nulová participácia štátu pri zabezpečení platobnej schopnosti obce alebo vyššieho územného celku. Postup pri riešení platobnej neschopnosti nezodpovedných samospráv ustanoví zákon na princípoch legislatívnej úpravy konkurzu a reštrukturalizácie, bez finančnej pomoci štátu. V záujme finančnej stability samosprávy a s cieľom zamedziť ukladaniu nových finančne nekrytých úloh návrh ustanovuje pravidlo poskytnutia zodpovedajúcich finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu v prípade, ak osobitný predpis ustanoví subjektom územnej samosprávy nové úlohy v rámci úpravy ich pôsobností.

V prípade ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku (definovaná v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) presiahne 60 %, obec alebo vyšší územný celok budú povinní zaplatiť pokutu stanovenú týmto návrhom, t. j. 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % z ich skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, ktorú im uloží ministerstvo financií v správnom konaní v súlade s lehotami podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

S cieľom vytvorenia potrebného časového priestoru pre novozvolené orgány územnej samosprávy návrh pri uplatňovaní sankčných postupov počíta s odkladnou lehotou 24 mesiacov od prvého mesiaca, ktorý bude nasledovať po mesiaci, v ktorom sa po konaní volieb uskutoční prvé ustanovujúce zasadanie obecného zastupiteľstva, resp. zastupiteľstva vyššieho územného celku. Toto ustanovenie neplatí, ak na čele zastupiteľstva je tá istá fyzická osoba ako v predchádzajúcom volebnom období.

**K Čl. 7**

Ustanovenie obsahuje výpočet všetkých faktorov, ktoré sa zohľadňujú pri určení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti,. Rada pred určením ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zverejní na svojom webovom sídle metodológiu výpočtu a skutočnosti, z ktorých bude pri výpočte vychádzať.

Zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel a ich výhodou je, že ich vyhodnotenie je možné relatívne účinne zabezpečiť radou. Postup pri určení výdavkových limitov ustanoví zákon.

**K Čl. 8**

Predmetom úpravy zákona sú aj pravidlá transparentnosti ako princípu, ktorý musí byť pri nakladaní s verejnými zdrojmi dodržaný. Komplexné informovanie laickej aj odbornej verejnosti je nástrojom na zvyšovanie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a zaručuje verejnú kontrolu hospodárenia s verejnými prostriedkami. Z tohto dôvodu sa navrhuje zákonné zakotvenie existencie výboru pre daňové prognózy a výboru pre makroekonomické prognózy, ktoré už v súčasnosti fungujú a vykonávajú prognózy vývoja daňových príjmov a prognózy vývoja makroekonomiky. Tieto výbory sú poradnými orgánmi ministra financií a ich prognózy sú využívané v procese zostavovania rozpočtu verejnej správy.

**K Čl. 9**

V rámci zachovania princípu transparentnosti sa ukladá:

povinnosť subjektov verejnej správy zostavovať svoj rozpočet minimálne na tri roky a tento rozpočet bude obsahovať aj údaje o očakávanej skutočnosti bežného roka a skutočné plnenie za predchádzajúce dva rozpočtové roky, čím sa dosiahne to, že rozpočet subjektov verejnej správy bude prehľadnejší a bude zrejmý vývoj príjmov a výdavkov každého subjektu úhrnne za 6 rokov

povinnosť pre jednotlivé subjekty verejnej správy zverejňovať údaje o svojom rozpočte v ustanovených lehotách

povinnosť ministerstva financií zverejňovať prognózy výborov s cieľom zabezpečiť, aby bolo verejne známe, z akých údajov sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu a čo je podkladom pre prípravu rozpočtu.

Ustanovením sa zároveň rozširuje obsah rozpočtu verejnej správy a súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky, ktorá má nahradiť záverečný účet verejnej správy. Do obsahu týchto dokumentov sa premieta koncepcia čistého bohatstva štátu, keďže súhrnná výročná správa bude obsahovať údaje aj za túto stavovú veličinu.

**K Čl. 10**

V Čl. 10 sa v rámci intertemporálnych ustanovení upravuje spôsob voľby členov rady. Prvý krát bude členov rady voliť Národná rada SR na základe návrhu 1/5 všetkých poslancov a Národná rada SR zvolí prvých členov do trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov. Prvé funkčné obdobie každého člena rady sa upravuje odlišne, aby nedošlo k situácii, že funkčné obdobie všetkých členov rady skončí naraz v jednom roku a tým sa znefunkční činnosť rady. Rada predloží správu podľa čl. 4 ods. 1 písm. a) prvýkrát do šiestich mesiacov od zvolenia všetkých členov rady a správu podľa čl. 4 ods. 1 písm. b) do 12 dvanástich mesiacov od zvolenia všetkých členov rady.

**K Čl. 11**

Týmto prechodným ustanovením sa zabezpečuje aplikácia článku 5, ktorý systémovo upravuje nižšie limity dlhu po prvýkrát v roku 2028.

**K Čl. 12**

Ide o prechodné ustanovenia vzťahujúce sa na obdobie od 1.1.2012 do konca roku 2017, podľa ktorých sa bude postupovať pri opareniach v prípade prekračovania určeného limitu dlhu. Vyšší navrhovaný počiatočný limit na úrovni 60% z HDP vychádza predovšetkým z veľkej neistoty ohľadom strednodobého ekonomického vývoja v eurozóne.

**K Čl. 13**

Pre obdobie rokov 2018 až 2027 sa navrhuje v článku 13 aplikovať postupné znižovanie limitu dlhu verejnej správy vždy o jedno percento oproti predchádzajúcemu rozpočtovému roku, pričom sa budú prijímať rovnaké opatrenie ako v období rokov 2012 až 2017, ktoré sú upravené v článku 12 ods. 3 až 7.

**K Čl. 14**

Účinnosť ústavného zákona sa navrhuje od 1. marca 2012 okrem úpravy § 6 ods. 3 a 4, t.j. výnimkovaná je úprava vo vzťahu k opatreniam, ktoré musia realizovať municipality v prípade prekročenia ich dlhu nad hranicu 60%. Účinnosť tejto úpravy je odložená k 1. januáru 2015, aby mali obce a vyššie územné celky dostatočne dlhú lehotu na vysporiadanie sa s touto právnou úpravou.

DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI

návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

s právom Európskej únie

**Predkladateľ zákona:**

Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

**Názov návrhu zákona:**

Návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

**Problematika návrhu zákona:**

* 1. je upravená v práve Európskej únie:

***Primárne právo:***

čl. 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

Protokol (č.12) o  postupe pri nadmernom deficite pripojený k Zmluve o fungovaní Európskej únie a Zmluve o Európskej únii.

***Sekundárne právo*** (prijaté pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskom spoločenstve a Zmluva o Európskej únii - do 30. novembra 2009):

nariadenie Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 145, 10.6. 2009) v platnom znení,

* 1. je obsiahnutá v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie:

v rozhodnutí Súdneho dvora vo veci C - 27/04, Európska Komisia v. Rada Európskej únie, rok 2004.

**Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k  Európskej únii:**

* 1. Lehota na prebratie smernice alebo lehota na implementáciu nariadenia alebo rozhodnutia: bezpredmetné.
	2. Lehota určená na predloženie návrhu právneho predpisu na rokovanie vlády podľa určenia gestorských ústredných orgánov štátnej správy zodpovedných za transpozíciu smerníc a vypracovanie tabuliek zhody k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov: bezpredmetné.
	3. Proti SR nebolo začaté konanie o porušení Zmluvy o fungovaní Európskej únie podľa čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
	4. Bezpredmetné.

**Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie:**

Úplný.

**Gestor a spolupracujúce rezorty:**

 Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

**Doložka vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu: Návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti**

 **Termín začatia a ukončenia PPK:**

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne\*  | Žiadne\* | Negatívne\* |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | X |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | X |  |
| 3, Sociálne vplyvy – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva,-sociálnu exklúziu,- rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | X |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | X |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | X |  |

\* **Predkladateľ označí znakom x zodpovedajúci vplyv (pozitívny, negatívny, žiadny), ktorý návrh prináša v každej oblasti posudzovania vplyvov. Návrh môže mať v jednej oblasti zároveň pozitívny aj negatívny vplyv, v tom prípade predkladateľ označí obe možnosti. Bližšie vysvetlenie označených vplyvov bude obsahovať analýza vplyvov. Isté vysvetlenie, či bilanciu vplyvov (sumárne zhodnotenie, ktorý vplyv v danej oblasti prevažuje) môže predkladateľ uviesť v poznámke.**

A.3. Poznámky

**Výdavky na Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „rada“) sú kvantifikované na rok 2012 vo výške cca. 2 mil. eur. Následne sa očakáva každoročný rast výdavkov rady, ktorý sa bude odvíjať od nominálneho rastu bežného rozpočtu Národnej banky Slovenska.**

A.4. Alternatívne riešenia

**A.5. Stanovisko gestorov**