**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Ministerstvo financií SR predkladá návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon“) ako iniciatívny materiál.

Predloženým návrhom ústavného zákona sa zabezpečuje naplnenie cieľov vyplývajúcich z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 – 2024 vo vzťahu k posilneniu transparentnosti verejných financií najmä zavedením limitu verejných výdavkov ako systémového rozpočtového nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a ukotvenie proti-cyklickej rozpočtovej politiky. Navrhuje sa určenie limitu verejných výdavkov na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia, pričom návrh novely obsahuje základné zásady jeho výpočtu, pri ktorom sa bude vychádzať z hodnoty plánovaného štrukturálneho salda určeného na základe ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti s primeraným zohľadnením miery rizika. V rámci určeného limitu verejných výdavkov bude tiež vytvorená rezerva na krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov. Navrhuje sa, aby limit verejných výdavkov schvaľovala Národná rada Slovenskej republiky, pričom po jeho schválení bude možné na rokovanie národnej rady predkladať návrhy s dôsledkom na jeho prekročenie len s návrhom kompenzačných opatrení. Návrh novely obsahuje aj spôsob aktualizácie limitu verejných výdavkov; aktualizovaný limit verejných výdavkov vypočítava Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vždy k 30. júnu rozpočtového roka, ako aj na žiadosť Ministerstva financií Slovenskej republiky. Plnenie určeného limitu verejných výdavkov bude ex-post hodnotiť Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Novelou sa zároveň navrhuje, aby horný limit dlhu verejnej správy bol stanovený vo výške 55%, pričom oproti platnej právnej úprave, pri ktorej sa horný limit dlhu verejnej správy viaže na hrubý dlh verejnej správy, sa  s cieľom umožniť flexibilnejšie riadenie likvidity a rezervy štátu navrhuje naviazať horný limit dlhu verejnej správy na čistý dlh verejnej správy. Novelou sa upravujú aj sankčné pásma dlhovej brzdy a opatrenia, ktoré je potrebné prijať pri ich dosiahnutí, ako aj únikové klauzuly umožňujúce dočasné neuplatňovanie sankčných mechanizmov v prípadoch určených ústavným zákonom, ako napríklad počas mimoriadnej situácie. Navrhnutá úprava únikových klauzúl umožňuje dočasné neuplatňovanie sankčných mechanizmov v ústavným zákonom stanovených prípadoch.

Návrhom sa tiež rozširuje pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Navrhuje sa, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť napr. vypracúvala a predkladala na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky stanovisko k návrhu rozpočtu verejnej správy, ako aj vypracúvala správu o fiškálnych rizikách.

Návrhom sa reaguje aj na potreby aplikačnej praxe, ako napríklad stanovenie povinnosti subjektom verejnej správy poskytovať Rade pre rozpočtovú zodpovednosť na jej žiadosť údaje, informácie, a vysvetlenia na účel výkonu jej pôsobnosti.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, inými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná a s právom Európskej únie.

Prijatie návrhu ústavného zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, na informatizáciu spoločnosti, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, na služby verejnej správy pre občana a na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Účinnosť návrhu ústavného zákona sa so zohľadnením dostatočnej legisvakačnej lehoty navrhuje od 1. januára 2021.

**Doložka vybraných vplyvov**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. **Základné údaje** | | | | | | | | | |
| **Názov materiálu** | | | | | | | | | |
| Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. | | | | | | | | | |
| **Predkladateľ (a spolupredkladateľ)** | | | | | | | | | |
| Ministerstvo financií SR | | | | | | | | | |
| **Charakter predkladaného materiálu** | | ☐ | | Materiál nelegislatívnej povahy | | | | | |
| ☒ | | Materiál legislatívnej povahy | | | | | |
| ☐ | | Transpozícia práva EÚ | | | | | |
| *V prípade transpozície uveďte zoznam transponovaných predpisov:* | | | | | | | | | |
| **Termín začiatku a ukončenia PPK** | | | | | *-* | | | | |
| **Predpokladaný termín predloženia na MPK\*** | | | | | Začiatok: 11. 09. 2020  Koniec: 22. 09. 2020 | | | | |
| **Predpokladaný termín predloženia na Rokovanie vlády SR\*** | | | | | september 2020 | | | | |
|  | | | | | | | | | |
| 1. **Definovanie problému** | | | | | | | | | |
| V platnej právnej úprave nie je limit verejných výdavkov zavedený ako systémový nástroj riadenia verejných financií. Podľa platnej právnej úpravy ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti sa horný limit dlhu verejnej správy posudzuje vo vzťahu k hrubému dlhu verejnej správy a k tomu sú upravené aj jednotlivé sankčné pásma dlhovej brzdy. | | | | | | | | | |
| 1. **Ciele a výsledný stav** | | | | | | | | | |
| Pripravovaným návrhom ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti sa navrhuje zabezpečiť naplnenie cieľov z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2020 - 2024 vo vzťahu k posilneniu transparentnosti verejných financií prostredníctvom zavedenia limitu verejných výdavkov ako systémového rozpočtového nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a ukotvenie proti-cyklickej rozpočtovej politiky. Zároveň sa s cieľom umožniť flexibilnejšie riadenie likvidity a rezervy štátu, navrhuje naviazať horný limit dlhu verejnej správy na čistý dlh verejnej správy a z tohto dôvodu sa navrhuje aj upraviť sankčné pásma dlhovej brzdy a opatrenia, ktoré sa majú prijať pri dosiahnutí konkrétneho sankčného pásma. | | | | | | | | | |
| 1. **Dotknuté subjekty** | | | | | | | | | |
| * Ministerstvo financií SR * subjekty verejnej správy * Rada pre rozpočtovú zodpovednosť | | | | | | | | | |
| 1. **Alternatívne riešenia** | | | | | | | | | |
| Neboli posudzované žiadne alternatívne riešenia. | | | | | | | | | |
| 1. **Vykonávacie predpisy** | | | | | | | | | |
| *Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov?* | | | | | | ☐ Áno | | ☒ Nie | |
| *Ak áno, uveďte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:* | | | | | | | | | |
| 1. **Transpozícia práva EÚ** | | | | | | | | | |
| Bezpredmetné. | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | |
| 1. **Preskúmanie účelnosti\*\*** | | | | | | | | | |
| *Uveďte termín, kedy by malo dôjsť k preskúmaniu účinnosti a účelnosti navrhovaného predpisu.*  *Uveďte kritériá, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané.* | | | | | | | | | |
| \* vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.  \*\* nepovinné | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | |
| 1. **Vplyvy navrhovaného materiálu** | | | | | | | | | |
| **Vplyvy na rozpočet verejnej správy** | **☐** | | **Pozitívne** | | **☒** | **Žiadne** | **☐** | | **Negatívne** |
| z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy | ☐ | | Áno | | ☐ | Nie | ☐ | | Čiastočne |
| **Vplyvy na podnikateľské prostredie** | **☐** | | **Pozitívne** | | **☒** | **Žiadne** | **☐** | | **Negatívne** |
| z toho vplyvy na MSP | ☐ | | Pozitívne | | ☐ | Žiadne | ☐ | | Negatívne |
| **Sociálne vplyvy** | **☐** | | **Pozitívne** | | **☒** | **Žiadne** | **☐** | | **Negatívne** |
| **Vplyvy na životné prostredie** | **☐** | | **Pozitívne** | | **☒** | **Žiadne** | **☐** | | **Negatívne** |
| **Vplyvy na informatizáciu** | **☐** | | **Pozitívne** | | **☒** | **Žiadne** | **☐** | | **Negatívne** |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vplyvy na služby verejnej správy pre občana, z toho** |  | | | | | |
| **vplyvy služieb verejnej správy na občana** | **☐** | **Pozitívne** | **☒** | **Žiadne** | **☐** | **Negatívne** |
| **vplyvy na procesy služieb vo verejnej správe** | **☐** | **Pozitívne** | **☒** | **Žiadne** | **☐** | **Negatívne** |
| **Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu** | **☐** | **Pozitívne** | **☒** | **Žiadne** | **☐** | **Negatívne** |

|  |
| --- |
| 1. **Poznámky** |
|  |
| 1. **Kontakt na spracovateľa** |
| Ministerstvo financií SR, Inštitút finančnej politiky  Ing. Juraj Šuchta, M.A., [juraj.suchta@mfsr.sk](mailto:juraj.suchta@mfsr.sk)  Ing. Peter Jakub, [peter.jakub@mfsr.sk](mailto:peter.jakub@mfsr.sk) |
| 1. **Zdroje** |
|  |
| 1. **Stanovisko Komisie pre posudzovanie vybraných vplyvov z PPK** |
| Bezpredmetné. |

DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI

**návrhu ústavného zákona s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ ústavného zákona:**

Vláda Slovenskej republiky.

1. **Názov návrhu ústavného zákona:**

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

1. **Predmet návrhu ústavného zákona je upravený v práve Európskej únie:**

***a) Primárne právo:***

* čl. 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ C 202, 7.6.2016) v platnom znení,
* Protokol (č.12) o  postupe pri nadmernom deficite pripojený k Zmluve o fungovaní Európskej únie a Zmluve o Európskej únii (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ C 202, 7.6.2016) v platnom znení.

***b) Sekundárne právo***:

* smernica Rady 2011/85/EÚ z  8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011), gestor: MF SR,
* 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 (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 145, 10.6. 2009) v platnom znení, gestori: MF SR, ŠÚ SR.

***c) Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie:***

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

Výrok rozhodnutia:

1. Žaloba Komisie Európskych spoločenstiev v časti, v ktorej sa navrhuje zrušenie neprijatia opatrení v požadovanej forme Radou Európskych spoločenstiev obsiahnutých v odporúčaniach Komisie na základe článku 104 ods. 8 a 9 ES, je neprípustná.

2. Závery Rady z 25. novembra 2003 prijaté voči Francúzskej republike a voči Spolkovej republike Nemecko sú zrušené v časti, v ktorej obsahujú rozhodnutie o prerušení konania o nadmernom deficite, a v časti, v ktorej obsahujú rozhodnutie, ktorým sa menia odporúčania prijaté skôr Radou v súlade s článkom 104 ods. 7 ES.

1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k  Európskej únii:**
   1. Lehota na prebratie smernice 2011/85/EÚ bola stanovená do 31.12. 2013.
   2. Proti SR bolo začaté konanie č. EUP(2019)9474 v rámci „EÚ Pilot“, ktoré sa týka požiadavky na poskytnutie podrobných informácií ohľadne správnosti a úplnosti vnútroštátnych transpozičných opatrení prijatých na základe právnej úpravy obsiahnutej v smernici Rady 2011/85/EÚ.

Proti SR nebol začatý postup EK a nebolo začaté konanie o porušení podľa čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v platnom znení.

* 1. Smernica 2011/85/EÚ bola prebratá do ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, do zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, do zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, do zákona č. 511/2011 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2012 a do opatrenia MF SR č. MF/21513/2012-31, ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy v znení neskorších predpisov.

1. **Návrh ústavného zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie:**

Úplne.

**Dôvodová správa**

**Osobitná časť**

**K čl. I**

**K bodu 1**

V súvislosti s naviazaním horného limitu dlhu verejnej správy na čistý dlh verejnej správy sa navrhuje legislatívno-technická úprava v článku 2 písm. a), v ktorom sa nahrádza dlh verejnej správy čistým dlhom verejnej správy. Zároveň sa predlžuje obdobie základného scenára z 50 na 80 rokov, čím sa zabezpečí lepšie zohľadnenie dopadov s dlhodobým vplyvom na verejné financie, napríklad v dôchodkovom systéme. Rozšírenie sledovaného horizontu v prípade indikátora udržateľnosti na 80 rokov má za cieľ zachytiť celý vplyv očakávaných zmien v demografickom vývoji Slovenska, ktoré sa budú prejavovať aj za aktuálne používaným horizontom 50 rokov.

**K bodu 2**

Návrhom sa upravuje definícia štrukturálneho primárneho salda, ktoré je východiskom pre výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a to z dôvodu, že na hospodárenie Národnej banky Slovenska nemá vláda/verejná správa vplyv.

**K bodu 3**

Navrhuje sa rozšíriť definíciu podniku štátnej správy tak, aby nebolo možné pri obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu cez zakladanie dcérskych obchodných spoločností možné obchádzať dlhovú brzdu.

**K bodu 4**

S cieľom umožniť flexibilnejšie riadenie čistého dlhu, likvidity a rezervy štátu sa navrhuje úpravou v článku 5 horný limit dlhu verejnej správy naviazať  na čistý dlh verejnej správy, pričom čistý dlh verejnej správy sa na účely ústavného zákona definuje ako hrubý konsolidovaný dlh verejnej správy, ktorého výšku aktuálne zverejnil Štatistický úrad Slovenskej republiky, znížený/očistený o hodnotu finančných aktív subjektov verejnej správy (likvidné finančné aktíva - kategória F2 stav hotovosti -„currency and deposits“) a o hodnotu dlhových cenných papierov subjektov verejnej správy (likvidné finančné aktíva – kategória F3 stav dlhových cenných papierov – „debt securities“). Prechodom na čistý dlh verejnej správy sa zabezpečí významné zníženie refinančného a likviditného rizika štátu. Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity bude mať väčšiu voľnosť pri emitovaní štátnych dlhopisov, ekonomickej správe finančných aktív a zároveň sa agentúre umožní aktívnejšie hospodáriť s likviditou štátu.

**K bodu 5**

S cieľom zabezpečiť transparentnosť pri výbere členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť sa navrhuje zavedenie verejného vypočutia kandidátov na členov rady. Návrh na voľbu člena rady je potrebné podať najneskôr tri mesiace pred uplynutím funkčného obdobia člena rady a až po verejnom vypočutí uchádzačov.

**K bodu 6**

Návrhom sa upravuje kontinuita členstva v Rade pre rozpočtovú zodpovednosti a to takým spôsobom, že člen rady zostáva vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia až do zvolenia nového člena rady. Zároveň sa navrhuje umožniť členovi rady, ktorý bol zvolený za člena rady prvýkrát na kratšie funkčné obdobie troch rokov podľa prechodného ustanovenia čl. 10 ods. 3, aby mohol byť zvolený opätovne na jedno sedemročné funkčné obdobie. Pôvodná úprava umožňovala opätovné zvolenie člena rady z dôvodu prvého kratšieho obdobia troch rokov len na bezprostredne nasledujúce obdobie.

**K bodu 7**

S cieľom posilniť funkčnú nezávislosť rady sa v návrhu stanovujú obmedzenia pre uchádzačov o členstvo v rade, čím sa minimalizuje možné politické zasahovanie do jej fungovania. Zároveň sa navrhuje zmena v požiadavke na prax uchádzača na člena rady, ktorá lepšie odzrkadľuje vykonávanie funkcie člena rady.

**K bodu 8**

Návrhom sa precizuje ustanovenie týkajúce sa podmienok zániku funkcie člena rady.

**K bodu 9**

Navrhuje sa zavedenie povinnosti predkladania správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorú pravidelne vypracováva Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, na rokovanie vlády a národnej rady. Cieľom tejto úpravy je informovať členov vlády a poslancov národnej rady a posilniť odbornú diskusiu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií Slovenska, ktorej dosiahnutie je základným cieľom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Zároveň sa navrhuje predĺženie termínu na vypracovanie tejto správy o jeden mesiac.

**K bodu 10**

Navrhuje sa vypustenie povinnosti predloženia správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti národnej rade, keďže národná rada bude priebežne informovaná o plnení týchto pravidiel na základe hodnotiacej správy o návrhu rozpočtu verejnej správy, ako aj správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

**K bodu 11**

Návrhom sa rozširuje pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť o nové úlohy, ktoré majú posilniť spôsob hodnotenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií a skvalitniť odbornú debatu pri rozhodovaní o verejných financiách. Nové hodnotiace správy rady nie sú pre vládu ani parlament záväzné, bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú predkladané na ich rokovania, majú však mať svoju váhu hlavne vo vzťahu k nezávislosti a odbornosti pri ich vypracovaní, ktoré majú byť hlavnou pridanou hodnotou existujúcej rady ako nezávislého orgánu.

Pre zabezpečenie dostatočného informovania zákonodarnej moci sa navrhuje, aby nasledujúce nové správy boli predkladané na rokovanie parlamentu:

* V rámci existujúcej kompetencie monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky rada iniciatívne vypracovávala hodnotenie k návrhu rozpočtu verejnej správy a to najneskôr pred rokovaním vo výboroch národnej rady. Navrhuje sa takéto hodnotenie jednoznačne ukotviť v zákone ako novú úlohu.
* Slovensko je malá a otvorená ekonomika. Akékoľvek šoky, ktorý prichádzajú z vonkajšieho prostredia (zo zahraničia) majú výrazný vplyv na vývoj ekonomiky a hospodárenie verejných financií. Vzhľadom na hlavný cieľ fiškálnej politiky, ktorým je zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, je potrebné, aby raz za určené obdobie dostala vláda a parlament ucelenú informáciu o rozsahu potenciálnych rizík. Na tento účel bude RRZ raz za 4 roky pripravovať Správu o fiškálnych rizikách, ktorá by nad rámec v súčasnosti publikovaných každoročných Správ o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, poskytla ucelený pohľad na stav verejných financií, identifikovala by potenciálne riziká vyplývajúce zo zmien v čistom bohatstve štátu, potenciálnych vplyvov makroekonomických a iných šokov (napr. prírodných katastrof, epidémií) a poskytla by analýzu bezpečnej úrovne dlhu a fiškálneho priestoru štátu. Novú úlohu je možné prirovnať k Správe o finančnej stabilite, ktorú vypracováva Národná banka Slovenska za finančný sektor.

Ďalej sa navrhuje, aby rada vypracovávala a zverejňovala správu o stave a udržateľnosti dôchodkového systému SR a správu o financovaní sociálneho systému SR.

Dôchodkový systém je z pohľadu vplyvov na verejné financie špecifický v tom, že výdavky na dôchodky predstavujú významný podiel zo všetkých výdavkov verejnej správy a zároveň sa očakáva v dôsledku starnutia populácie ich ďalší výrazný nárast. Okrem toho dôchodkový systém prechádza častými zmenami legislatívy, ktoré zásadným spôsobom vplývajú na jeho dlhodobú udržateľnosť, výšku dôchodkov, solidaritu v rámci a medzi generáciami. Cieľom správy o stave a udržateľnosti dôchodkového systému je zvýšiť informovanosť o stave všetkých povinných a najvýznamnejších dobrovoľných dôchodkových schémach. Prostredníctvom aktualizácie vybraných indikátorov bude správa poukazovať na dôležité trendy vo vývoji jednotlivých častí dôchodkového systému nielen z pohľadu vplyvu na jeho dlhodobú udržateľnosť, ale tiež z pohľadu zabezpečenia primeranej úrovne príjmov v starobe.

V súlade s požiadavkou ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami bude RRZ v rámci správy o financovaní sociálneho systému monitorovať a pravidelne vyhodnocovať financovanie sociálneho a zdravotného zabezpečenia, vrátane redistribučných vlastností daňovo-odvodového systému a systému sociálnych dávok a vyhodnocovať zmeny v príjmových nerovnostiach. Okrem analýzy objemu verejných financií vynaložených do vybraných oblastí sociálneho systému by malo byť cieľom identifikovať štruktúru príjemcov jednotlivých typov transferov a vytvoriť dlhodobé prognózy vývoja výdavkov. V súčasnosti na Slovensku tieto aspekty nie sú sledované a systematicky vyhodnocované. Vzhľadom na časté legislatívne zmeny v tejto oblasti a chýbajúce analýzy sa navrhuje publikovať tento materiál najmenej každé dva roky.

**K bodu 12**

Vzhľadom na to, že stanovenie uniformného numerického pravidla v nadväznosti na ekonomické šoky nie je vždy optimálne pre určenie trvania neuplatňovania sankcií dlhovej brzdy, je vhodné, aby mieru, povahu a trvanie šoku a dĺžku neuplatňovania sankcií posudzovala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Doterajšia právna úprava a typy šokov, ktorým Slovensko čelilo od svojho vzniku, poukazuje na skutočnosť, že stanovenie presných numerických pravidiel na základe „priemerného“ šoku môže viesť k neprimeranému uvoľneniu rozpočtovej politiky pri menších krízach a naopak, poskytuje nedostatočný priestor na vysporiadanie sa s dôsledkami hlbších a nákladnejších kríz. Z uvedeného dôvodu je vhodnejšie zaviesť istú mieru flexibility, ktorá by zabezpečila väčšiu proticyklickosť ústavného limitu na dlh. Silnú úlohu pri spúšťaní únikových klauzúl majú nezávislé fiškálne rady štandardne aj v zahraničí. Vzhľadom na to, že s vyhlásením a ukončením mimoriadnej okolnosti sú spojené závažné dôsledky, na jej vyhlásenie je potrebný súhlas všetkých členov rady.

**K bodu 13**

V súvislosti s uplatňovaním pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť sa navrhuje upraviť povinnosti subjektov verejnej správy voči rade týkajúce sa poskytovania údajov, predkladania informácií a podávania vysvetlení. Cieľom navrhovanej úpravy je zabezpečiť dostupnosť všetkých údajov potrebných pre plnenie úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v rámci jej pôsobnosti. Tieto povinnosti sa nevzťahujú na Slovenskú informačnú službu a Vojenské spravodajstvo.

**K bodu 14**

Návrhom sa upravuje horný limit dlhu vo výške 55 %, pričom pri určení jeho výšky sa bude vychádzať z čistého dlhu verejnej správy oproti doteraz platnej právnej úprave, podľa ktorej sa horný limit dlhu posudzuje vo vzťahu k hrubému dlhu verejnej správy. Výšku čistého dlhu zverejňuje Štatistický úrad Slovenskej republiky na svojom webovom sídle najneskôr v deň zverejnenia výšky dlhu verejnej správy Európskou komisiou.

Úprava sankčných pásiem a sankčných mechanizmov v odsekoch 3 až 8 reaguje na mimoriadnu krízovú situáciu súvisiacu s vypuknutím pandémie COVID-19 a prípadné podobné krízy v budúcnosti. Vplyvom pandémie sa dlh verejnej správy ocitne dlhodobo nad aktuálne platnými sankčnými pásmami. Ich uplatňovanie (najmä sankcia medziročného zmrazenia výdavkov v kombinácii s predstavením vyrovnaného a prebytkového rozpočtu) by viedlo k nerealisticky ambicióznej konsolidácii verejných financií, ktorá je bezprecedentná aj v medzinárodnom kontexte. Novej situácii s verejným dlhom na úrovni 60 - 70 % HDP je potrebné prispôsobiť aj dlhovú brzdu tak, aby realisticky a transparentne ukotvila očakávania postupného znižovania dlhu k 40 % HDP.

Ak výška čistého dlhu dosiahne 40 % podielu na hrubom domácom produkte, a zároveň neprekročí 45 % podielu na hrubom domácom produkte, vláda zabezpečí, aby sa v roku nasledujúcom po roku, v ktorom sa zverejnila výška čistého dlhu, zlepšila hodnota štrukturálneho salda medziročne aspoň o hodnotu 0,5 % hrubého domáceho produktu. Zároveň 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 spolu so stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

V prípade, ak výška čistého dlhu dosiahne 45 % podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 50 % podielu na hrubom domácom produkte, okrem toho, že Ministerstvo financií Slovenskej republiky zasiela Národnej rade Slovenskej republiky písomné zdôvodnenie výšky dlhu a návrhu opatrení na jeho zníženie, vláda zabezpečí, aby sa v roku nasledujúcom po roku, v ktorom sa zverejnila výška čistého dlhu, zlepšila hodnota štrukturálneho salda medziročne aspoň o hodnotu 1 % hrubého domáceho produktu. Zároveň v rámci tohto sankčného pásma nebude 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.

V rámci tretieho sankčného pásma, t. j. ak výška čistého dlhu dosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte, ale neprekročí 55 % podielu na hrubom domácom produkte, okrem opatrení z predchádzajúcich sankčných pásiem vláda predloží Národnej rade Slovenskej republiky návrh rozpočtu verejnej správy na nasledujúci rozpočtový rok, ktorého realizácia zabezpečí aspoň vyrovnané štrukturálne saldo alebo prebytkové štrukturálne saldo, ak v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou podľa hodnotenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť existujú vysoké riziká. Prekročenie hranice čistého dlhu 50 % má dopad aj na územnú samosprávu ako súčasť rozpočtu verejnej správy. Obec a vyšší územný celok sú povinní v takomto prípade schváliť vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok bez finančných operácií. Saldo rozpočtu územnej samosprávy definuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 2 písm. b) a c), podľa ktorého sa prebytkom / schodkom rozpočtu obce alebo rozpočtu VÚC rozumie kladný / záporný rozdiel medzi príjmami rozpočtu obce alebo rozpočtu  VÚC a výdavkami rozpočtu obce alebo rozpočtu VÚC zistený podľa § 10 ods. 3 písm. a) a b), to znamená, ako rozdiel medzi príjmami bežného a kapitálového rozpočtu a výdavkami bežného a kapitálového rozpočtu, t. j. bez finančných operácií.

Ak vláda predložila národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy pred zverejnením výšky čistého dlhu za predchádzajúci rozpočtový rok a výška čistého dlhu odôvodňuje uplatnenie sankčných opatrení podľa odseku 4 písm. a), odseku 5 písm. a), odseku 6 písm. a) vláda je povinná už predložený návrh rozpočtu verejnej správy stiahnuť z rokovania národnej rady a predložiť taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý zohľadňuje opatrenia sankčných pásiem, ktoré je potrebné prijať vzhľadom na výšku čistého dlhu.

Ak výška čistého dlhu prekročí hranicu 55 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, vláda musí predložiť na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh opatrení na jeho zníženie, pričom hlasovanie o prijatí týchto opatrení sa spojí s hlasovaním o vyslovení dôvery vláde. Vláda nespojí hlasovanie o opatreniach s hlasovaním o vyslovení dôvery vláde, ak v predchádzajúcom rozpočtovom roku uplatnila opatrenia podľa odseku 6 a výška čistého dlhu medziročne klesla.

V ustanovení čl. 5 ods. 9 sa zakotvuje povinnosť subjektov verejnej správy, ktorých rozpočty sú súčasťou rozpočtu verejnej správy, aby pri opatreniach podľa odsekov 4 až 6 a 8, zosúladili návrhy svojich rozpočtov s prepracovaným návrhom rozpočtu verejnej správy, ktorý vláda predkladá Národnej rade SR. Týmto sa zjednotí celý rozpočtový proces a zabezpečí sa spolupráca a kooperácia všetkých subjektov verejnej správy.

Úprava únikových klauzúl v odseku 10 odôvodňuje dočasné neuplatňovanie sankčných mechanizmov s cieľom zabrániť neželanej pro-cyklickej fiškálnej politike.

V prípade existencie únikovej klauzuly, ktorými sú vypovedanie vojny alebo vyhlásenie vojnového stavu sa sankčné opatrenia upravené v ods. 4 až 8 neuplatnia počas obdobia ich trvania. V prípade významnej hospodárskej krízy alebo iných mimoriadnych situácii, ktoré vyvolávajú dodatočné verejné za výdavky viac než 2 % HDP, čo zároveň potvrdí svojím stanoviskom Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (situácie podľa čl. 5 ods. 12 písm. a) a b) sa ustanovenia odsekov 4 až 8 neuplatňujú po dobu 12 mesiacov od aktivácie únikovej klauzuly.

Zároveň sa v odseku 13 upravuje možnosť Rade pre rozpočtovú zodpovednosť navrhnúť národnej rade vyhlásenie mimoriadnej okolnosti, ktorá má za následok mimoriadne zhoršenie salda rozpočtu verejnej správy. 12 mesačnú lehotu môže rada navrhnúť národnej rade predĺžiť maximálne o ďalších 36 mesiacov. Ak rada vyhlási mimoriadnu okolnosť na základe odhadovaných údajov, 12 mesačná lehota plynie od momentu vyhlásenia. Ak údaje zverejnené Štatistickým úradom SR alebo ministerstvom financií potvrdia túto okolnosť, 12 mesačná lehota sa nanovo nespúšťa. Na druhej strane rada má možnosť navrhnúť národnej rade ukončiť mimoriadnu okolnosť pred uplynutím 12 mesačnej lehoty, ak údaje zverejnené Štatistickým úradom SR alebo ministerstvom financií ju nepotvrdia.

Návrh tejto úpravy súvisí s tým, že stanovenie uniformného numerického pravidla v nadväznosti na ekonomické šoky (situácie podľa čl. 5 ods. 12 písm. a) a b) nie je vždy optimálne pre určenie adekvátneho trvania neuplatňovania sankcií dlhovej brzdy. Preto je vhodné, aby mieru, povahu a trvanie šoku a dĺžku neuplatňovania sankcií posudzovala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

**K bodu 15 a 16**

Ide o legislatívno–technickú úpravu vo väzbe na navrhovaný nový článok 7a upravený v bode 17.

**K bodu 17**

Navrhuje sa doplniť nový článok 7a, obsahom ktorého je definovanie limitu verejných výdavkov, ako aj spôsob jeho určenia a aktualizácie. Výdavkové limity ako hlavné operatívne rozpočtové pravidlo odporúča akademická obec aj medzinárodné inštitúcie. Ide o transparentné rozpočtové pravidlo, ktoré ukotvuje proti-cyklickú fiškálnu politiku a rozpočtovú disciplínu. V rozpočtovom procese vytvára synergie aj s revíziami výdavkov, ktoré môžu byť zapracované priamo do výdavkových limitov. Pre posilnenie strednodobej záväznosti rozpočtu sa limit výdavkov stanovuje na každý rok volebného obdobia (odsek 2). Pre dosiahnutie cieľa dlhodobej udržateľnosti verejných financií je samotný limit výdavkov potrebné napojiť na výsledkové ciele štrukturálneho salda (odsek 3 odsek 6 a 7). Aby bolo pravidlo pod priamou kontrolou vlády je vhodné z výdavkového limitu odčleniť niektoré rozpočtové položky (odsek 3 a 4). Rozpočtová rezerva slúži na vykrytie neočakávaných výdavkov bez prekročenia výdavkového limitu (odsek 5). Aktualizácia stanoveného limitu zohľadňuje prípadné odchýlenia v odhadoch jednotlivých rozpočtových položkách, či identifikované neplnenie výdavkového limitu v predchádzajúcom rozpočtovom roku. Podobne sa v aktualizácii limitu zohľadní potreba uplatňovania sankčných mechanizmov vychádzajúcich z uplatňovania sankcií dlhovej brzdy (odsek 9). K aktualizácii môže dôjsť aj v situáciách, kedy zmenené makroekonomické a demografické predpoklady výrazne ovplyvňujú predpokladané saldo rozpočtu verejnej správy. Vzhľadom na neistotu spojenú so strednodobými a dlhodobými prognózami, touto úpravou sa zabezpečí určitá flexibilita výdavkových limitov (odsek 10). Plnenie limitu výdavkov sa pravidelne vyhodnocuje na základe údajov zverejnených Štatistickým úradom SR, pričom sa prihliada na to, ak vláda prijme nové príjmové opatrenia, resp. ak nastanú štatistické a metodické zmeny, ktoré je rovnako potrebné reflektovať (odsek 11).

S cieľom zvýšiť legitímnosť nástroja výdavkových limitov pri riadení verejných financií ich schvaľuje aj národná rada, pričom po ich schválení sa umožňuje prijímať nové opatrenia len za predpokladu, že ich vplyvy sú kompenzované opatreniami tak, aby neviedli k porušeniu výdavkového limitu.

Pre posilnenie transparentnosti a dôveryhodnosti výdavkových limitov ako operatívneho nástroja riadenia verejných financií sa navrhuje, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vypočítavala limit verejných výdavkov na základe vládou plánovaného štrukturálneho salda. Zároveň rada je zodpovedná aj za aktualizáciu limitov, ako aj vyhodnotenie ich plnenia.

**K bodu 18**

Úpravou tohto článku sa pridáva úloha nezávislým výborom prognózovať nedaňové príjmy a vybrané výdavky rozpočtu verejnej správy. Týmto krokom sa zabezpečí vyššia transparentnosť prípravy rozpočtu.

**K bodu 19**

Legislatívno-technická úprava.

**K bodu 20**

Legislatívno-technická úprava v súvislosti s bodom 21.

**K bodu 21**

Vzhľadom na komplexnosť nových úloh rady a potreby zabezpečenia analytických kapacít sa navrhuje zverejnenie správy o stave a udržateľnosti dôchodkového systému Slovenskej republiky správy o financovaní sociálneho systému Slovenskej republiky do 36 mesiacov resp. do 24 mesiacov od účinnosti tohto zákona.

Odseky 2 až 9 upravujú sankcie dlhovej brzdy a postupný pokles sankčných pásiem dlhovej brzdy v prechodnom období o 1 percentuálny bod HDP ročne, až do dosiahnutia cieľových hodnôt jednotlivých štyroch sankčným pásiem tak, ako sú uvedené v článku 5. Cieľová hodnota dolnej hranice prvého sankčného pásma je 40 % HDP, 45 % HDP v prípade druhého pásma, 50 % HDP v prípade tretieho a 55 % HDP v prípade štvrtého pásma. Počas prechodného obdobia sa uplatňujú sankcie tak ako je uvedené v článku 5, pričom odseky 3 až 7 zodpovedajú prvému až štvrtému sankčnému pásmu. V prípade, že počas prechodného obdobia nastane mimoriadna udalosť v zmysle interpretácie únikových klauzúl v čl. 5 ods. 12 alebo 13, pokles sankčných pásiem je dočasne prerušený.

Odsek 11 upravuje prvé stanovenie výdavkových limitov na celé funkčné obdobie vlády. Odsek 12 upravuje stanovenie výdavkových limitov pre aktuálnu vládu na roky 2023 a 2024.

**K čl. II**

Účinnosť návrhu zákona sa navrhuje 1. januára 2021.

Schválené na rokovaní vlády Slovenskej republiky dňa 30. septembra 2020.

**Igor Matovič v. r.**

predseda vlády Slovenskej republiky

**Eduard Heger v. r.**

minister financií Slovenskej republiky