**Dôvodová správa**

1. ***Všeobecná časť***

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z. z.
o rozpočtovej zodpovednosti predkladajú do Národnej rady Slovenskej republiky poslanci za politickú stranu Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko Marian Kotleba, Martin Beluský a Rastislav Schlosár.

**Predložený návrh ústavného zákona má za cieľ zabezpečiť posilnenie transparentnosti verejných financií zavedením limitu verejných výdavkov ako systémového rozpočtového nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a ukotvenie proti-cyklickej rozpočtovej politiky.**

Predložený návrh ústavného zákona vychádza z vypracovaného návrhu Ministerstva financií SR, ktorý bol do Národnej rady SR predložený 1. októbra 2020. Do dnešného dátumu nebol tento návrh prerokovaný vo všetkých čítaniach a schválený ako celok. Napriek tlaku odbornej verejnosti sa zavedenie najmä výdavkových limitov každú riadnu schôdzu NR SR odkladá. Po uplynutí jedného roku od predloženia ústavného zákona sa poslanci za ĽS Naše Slovensko rozhodli vytvoriť tlak na vládnu koalíciu a prispieť tak k splneniu ústavnej povinnosť zaviesť do právneho poriadku SR výdavkové limity.

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.

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 2022.

1. ***Osobitná časť***

**Čl. I**

K bodu 1

 Vypúšťa sa odsek 3 v čl. 7, podľa ktorého postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon. Vzhľadom na zavedenie výdavkových limitov predloženou novelou ústavného zákonu by bolo toto ustanovenie nadbytočné.

K bodu 2

 Navrhovanými úpravami v odsekoch 1 až 3 sa špecifikuje proces výpočtu a predloženia limitu verejných výdavkov do národnej rady, vrátane stanovenia termínu, kedy k tomu má dôjsť. Spresňuje sa aj vzorec výpočtu limitu výdavkov. Ak je plánovaná hodnota štrukturálneho salda negatívna napríklad vo výške -1 mld. eur, tak vypočítaný limit výdavkov umožní použiť o 1 mld. eur viac výdavkov ako sú predpokladané príjmy podľa písm. b) a c).

Navrhovaná zmena v odseku 5 reaguje na skutočnosť, že s dlhším horizontom prognóz sa zvyšuje neistota ich naplnenia a rastie veľkosť prípadných odchýlok. Výška rezerv by preto mala byť najnižšia v rámci limitu verejných výdavkov vypočítaného na prvý rok štvorročného obdobia a najvyššia by mala byť v rámci limitu vypočítaného na posledný štvrtý rok. Pri konkrétnom stanovení výšky rezerv by sa mali zohľadniť aj historicky pozorované odchýlky skutočného a predpokladaného ekonomického vývoja a plnenia príjmov rozpočtu verejnej správy.

Navrhované zmeny v odsekoch 6 a 7 automatizujú výpočet plánovanej hodnoty štrukturálneho salda potrebného pre výpočet limitu verejných výdavkov bez potreby určenia cieľov vládou. Vláda môže navrhnúť rozpočet verejnej správy s prísnejšími cieľmi, t. j. s výdavkami, ktoré sú nižšie ako platný limit, ale plnenie limitu sa vyhodnotí vždy voči platnému limitu. Automatizovaný postup výpočtu plánovanej hodnoty štrukturálneho salda s presne definovanými hodnotami umožňuje symetricky zohľadniť splnenie resp. nesplnenie limitu verejných výdavkov pri jeho aktualizácii podľa odseku 9 (navrhovaná zmena v písm. b)). Špecifikuje sa tiež postup určenia plánovanej hodnoty štrukturálneho salda pri nízkych rizikách spojených s dlhodobou udržateľnosťou. V takejto situácii by nemalo dôjsť k plánovanému zhoršeniu ukazovateľa, čo je v súlade so základným cieľom tohto zákona, ktorým je zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ak je v čase určenia limitu verejných výdavkov dosiahnutá dlhodobá udržateľnosť verejných financií v zmysle čl. 2 písm. a), plánované hodnoty štrukturálneho salda sa určia tak, aby sa dlhodobá udržateľnosť zachovala a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v najbližších štyroch rokoch nulový.

V odseku 8 sa navrhuje, aby uznesenie národnej rady obsahovalo hodnotu limitu verejných výdavkov na jednotlivé roky a uverejňovalo sa v Zbierke zákonov.

Zároveň sa v odseku 8 zavádza povinnosť, aby počas aktívneho režimu čl. 5 (dlh v sankčných pásmach limitu na dlh) a potreby prijímať opatrenia na zlepšenie hospodárenia Slovenskej republiky, boli pozmeňujúce a doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov predkladané a prerokované už vo výboroch národnej rady. Táto úprava nijako nelimituje zákonodarnú iniciatívu poslancov, iba vyžaduje predkladanie návrhov v konkrétnej fáze legislatívneho procesu. Zároveň sa návrhom vytvára priestor na zosúladenie návrhu rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov podaním a schválením pozmeňujúceho návrhu alebo doplňujúceho návrhu. V prípade, že sa tak nestane dopĺňa sa požiadavka na zosúladenie návrhu rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov vládou.

Vzhľadom na to, že za plnenie limitu je zodpovedná vláda, preto aj úkony spojené s úpravou limitu by mala iniciovať vláda namiesto ministerstva financií. V odseku 9 sa ďalej spresňuje spôsob výpočtu vplyvov, ktoré sa zohľadňujú pri aktualizácii limitu, vrátane zahrnutia odlišného výsledku hospodárenia samospráv oproti predpokladom pri určení limitu (písm. h)). Dôvodom je to, že predpokladaný výsledok hospodárenia samospráv neprognózujú nezávislé inštitúcie resp. výbory podľa čl. 8.

V prípade legislatívnych zmien spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií sa v odseku 9 písm. a) a odseku 11 navrhuje zavedenie obmedzenia na zohľadnenie predpokladaných pozitívnych vplyvov zmien, ktoré by viedlo k zvýšeniu limitu verejných výdavkov. Obmedzenie platí v situácii, kedy sa uplatňujú sankcie dlhovej brzdy a nie je žiaduce odkladať potrebnú konsolidáciu verejných financií, ktorá by výšku dlhu znížila. Maximálny pozitívny vplyv zmien, ktorý sa môže v takejto situácii premietnuť do uvoľnenia limitu výdavkov dosahuje 1 % HDP za celé volebné obdobie, pričom v prípade viacerých zmien sa zohľadňuje ich kumulatívny vplyv na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Ak je úroveň čistého dlhu pod sankčnými pásmami dlhovej brzdy, vplyvy legislatívnych zmien spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií sa premietajú do aktualizácie limitu výdavkov v plnej výške bez obmedzenia.

Navrhované zmeny v odsekoch 10 a 11 určujú situácie, kedy sa limity výdavkov aktualizujú. Významné odchýlky v prognózach daňových a nedaňových príjmov oproti pôvodným predpokladom pri výpočte limitu verejných výdavkov na začiatku volebného obdobia sú vzhľadom na výrazne zmenené ekonomické podmienky dôvodom na povinnú aktualizáciu limitu, pričom sa navrhuje rovnaký termín aktualizácie ako pri iných štandardných aktualizáciách (30 dní). Pri aktualizácii sa okrem nových prognóz príjmov zohľadní aj aktuálna výška ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Takisto zmeny zhoršujúce dlhodobú udržateľnosť verejných financií by sa čo najskôr mali premietnuť do limitu výdavkov aj v situácii, ak o aktualizáciu limitov vláda nepožiada. Rýchle premietnutie vytvorí priestor pre vládu navrhnúť kompenzačné opatrenia v prípade, že sa zvýšia riziká nesplnenia limitu.

Navrhované nové odseky 12 až 15 riešia fungovanie limitu výdavkov počas ekonomickej krízy a po jej skončení. Limity sú zachované aj v časoch krízy. Rada ich do 15 dní prepočíta tak, aby neviedli k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Napríklad, ak boli na začiatku volebného obdobia vypočítané tak, aby pri stredných rizikách spojených s dlhodobou udržateľnosťou každý rok zlepšili štrukturálne saldo o 0,5 % HDP, tak počas rokov, kedy platí mimoriadna okolnosť (môžu to byť maximálne tri rozpočtové roky, ak mimoriadna okolnosť trvá 24 mesiacov a nie je vyhlásená od 1. januára), nevyžaduje sa žiadna zmena štrukturálneho salda. Navyše vláda má možnosť prekročiť takto vypočítané limity, ak prekročenie transparentne odôvodní v národnej rade konkrétnymi opatreniami a národná rada navýšenie odsúhlasí. Po skončení krízového obdobia rada do 30 dní aktualizuje limity pri zohľadnení aktuálneho stavu dlhodobej udržateľnosti verejných financií a aktuálnych prognóz príjmov a vybraných výdavkov. V prvom roku po ukončení mimoriadnej okolnosti je požiadavka na zlepšenie stavu verejných financií polovičná oproti štandardným ekonomickým časom, čo umožní vláde vhodne reagovať na pokrízový vývoj v ekonomike.

Navrhovaný nový odsek 16 určuje postup v situácii, ak sa do 30. septembra v roku konania volieb do Národnej rady SR neschváli programové vyhlásenie vlády spolu s vyslovením dôvery vláde. V takejto situácii rada vypočíta a zverejní limity verejných výdavkov, aj keď nebudú záväzné (nezverejnia sa v Zbierke zákonov). Termín bol zvolený s ohľadom na prípravu návrhu rozpočtu verejnej správy, pričom takto vypočítané limity môžu byť indikatívne pre jeho zostavenie. Po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde rada limity opätovne vypočíta podľa štandardného postupu uvedeného v odsekoch 3, 4, 6 a 7.

Navrhovanou zmenou sa v odseku 17 stanovuje termín vyhodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov za predchádzajúci rozpočtový rok tak, aby predchádzal termínu na pravidelnú aktualizáciu limitu radou, keďže vyhodnotenie plnenia limitu sa zohľadňuje pri jeho aktualizácii. Spresňuje sa tiež znenie položiek, ktoré sa pri vyhodnotení plnenia limitu zohľadnia.

Navrhovaným znením v odseku 18 sa stanovuje, že nad rámec limitu verejných výdavkov bude možné realizovať výdavky z účelovo určených príjmov, napr. darov, grantov, transferov. Nedodržanie limitu verejných výdavkov z titulu týchto príjmov bude zohľadnené radou pri hodnotení plnenia limitu, pričom nebude považované za prekročenie limitu verejných výdavkov.

V odseku 19 sa navrhuje zavedenie odstupňovaných reputačných sankcií pre vládu pri nesplnení limitu výdavkov za predchádzajúci rok s cieľom posilnenia účinnosti výdavkových limitov. Povinnosť pre vládu požiadať národnú radu o hlasovanie o vyslovení dôvery vláde je obmedzená iba na situáciu, kedy opakovane nesplní limit výdavkov s výraznou odchýlkou a sankciu znáša vláda v tom istom volebnom období, kedy došlo k opakovanému nesplneniu limitu.

Navrhovaný nový odsek 20 upravuje zodpovednosť za vypracovanie metodiky výpočtu, aktualizácie a vyhodnotenia limitu verejných výdavkov. Z dôvodu predvídateľnosti postupov sa určuje, k akému dátumu sa použije príslušná metodika. Upravuje sa tu aj záväznosť aktualizovaných limitov verejných výdavkov, ktoré schvaľuje výbor národnej rady pre financie a rozpočet uznesením, ktoré sa zverejňuje v Zbierke zákonov. V ústavnom systéme Slovenskej republiky nie je neobvyklé, ak úlohy parlamentného výboru priamo predpokladá osobitný ústavný zákon (príkladom je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov vo vzťahu k výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie vo vzťahu k výboru pre európske záležitosti alebo ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu). Právomoc výboru sa vo veci aktualizácie limitu verejných výdavkov javí ako vhodnejšia z dôvodu flexibility a efektívnosti v porovnaní so zvolávaním osobitnej parlamentnej schôdze. Výbor sa uznesie buď na vrátení predloženého aktualizovaného limitu verejných výdavkov rade na dopracovanie, ak identifikuje a zdôvodní nesúlad s ústavným zákonom, alebo na jeho schválení.

K bodu 3

V čl. 13a sa v odseku 1 sa upravuje prvé stanovenie výdavkových limitov na celé funkčné obdobie vlády. Odsek 2 upravuje stanovenie výdavkových limitov pre aktuálnu vládu na roky 2023 a 2024. S ohľadom na záväzok vyplývajúci z Plánu obnovy a odolnosti SR implementovať limity verejných výdavkov v Programe stability na roky 2022 až 2025 v apríli 2022 tak, aby sa zachytil celý rozpočtový cyklus na rok 2023, sa navrhovanou právnou úpravou reaguje tak, že rada vypočíta a do 31. marca 2022 predloží ministerstvu financií predbežný limit verejných výdavkov.

Vzhľadom na termín výpočtu predbežného limitu verejných výdavkov radou v roku 2022 do 31. marca navrhuje sa v odseku 3 posun termínu na vypracovanie prognóz výbormi podľa čl. 8 ods. 2 do 28. februára 2022.

**Čl. II**

Ustanovuje sa účinnosť tohto ústavného zákona na 1. januára 2022.