

Stanovisko RRZ k Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

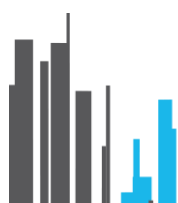
Dňom 29.06.2016 začalo medzirezortné pripomienkové konanie k materiálu „Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.“

1. Stanovisko RRZ

Rada vníma pozitívne navrhované úpravy v oblasti rozpočtovania všetkých príjmov a výdavkov verejnej správy a zahrnutia záväzkov z dodávateľských úverov do definície návratných finančných výpomocí s cieľom obmedziť ich použitie len na kapitálové výdavky. Na nedostatok v oblasti rozpočtovania všetkých príjmov a výdavkov rada upozorňovala vo svojich viacerých správach. Navrhovanou úpravou by malo dôjsť k zásadnému zvýšeniu transparentnosti rozpočtu, zvýšeniu porovnateľnosti so skutočnosťou publikovanou Štatistickým úradom a zlepši sa kvalita monitorovania priebežného vývoja rozpočtu.

Na druhej strane rada vníma negatívne zámer zaviesť do pravidiel možnosť použiť v rozpočte inú prognózu daňových a odvodových príjmov ako bola schválená Výborom pre daňové prognózy. Okrem zníženia transparentnosti a dôveryhodnosti predstaveného fiškálneho rámca sa uvedeným návrhom umožní využiť všetky dodatočné príjmy vyplývajúce z priaznivého makroekonomického vývoja na dodatočné výdavky, čím sa oddaľuje konsolidácia verejných financií s negatívnymi dôsledkami pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Z pohľadu dodržiavania fiškálnych pravidiel návrh umožňuje obísť pravidlo definované v štátnom rozpočte, ktoré obmedzovalo použitie vyšších daňových príjmov len do výšky 1 % hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu. Navrhovaná úprava podľa názoru rady neodráža požiadavky smernice EK 2011/85/EÚ, ktorá vyžaduje okrem iného zostavenie rozpočtu na realistických rozpočtových prognózach a je v rozpore s odporúčaniami EK, OECD na zavedenie záväzných výdavkových limitov, ktoré by mali zamedziť využívaniu dodatočných neočakávaných príjmov na navyšovanie výdavkov.

Z praktického pohľadu nie je zrejmé, ako sa bude postupovať v prípade, ak Výbor napr. v júni potvrdí dodatočné príjmy a v nadväznosti na to sa uvoľnia výdavky rozpočtu a následne v septembri tento odhad bude Výbor spätne revidovať. Návrh nerozlišuje, či dodatočné príjmy majú byť len nelegislatívneho charakteru alebo môžu byť výsledkom legislatívnych zmien. Pri dodržiavaní povinnosti zachovať hotovostný deficit definovaný v zákone o štátnom rozpočte by vyššie daňové príjmy v inom subjekte ako štátny rozpočet nemali viesť k ich použitiu (ak bude rezerva rozpočtovaná v štátnom rozpočte). Podobná situácia by mohla nastať aj



v prípade, že Výbor potvrdí vyššie daňové príjmy v metodike ESA2010, ale hotovostné príjmy nebudú vyššie.

V prípade návrhu na zrušenie termínu 15. august, kedy muselo ministerstvo financií predložiť návrh rozpočtu na rokovanie vlády, rada na základe doterajších skúseností vníma podobne ako ministerstvo financií, že návrh schvaľovaný vládou v termíne do 15. októbra bol zvyčajne v zásadných veciach odlišný od toho predloženého ministerstvom financií. Návrh predložený ministerstvom bol vnímaný ako rozpočet ukazujúci základné trendy s identifikáciou oblastí na ďalšiu diskusiu. V porovnaní so súčasnosťou tak dôjde k obmedzeniu širšej diskusie k základným predpokladom rozpočtu, nakoľko ministerstvo financií môže predložiť návrh na vládu až tesne pred 15. októbrom. V tejto súvislosti rada upozorňuje, že úprava vyžaduje zvýšenú koordináciu aj s inými subjektami verejnej správy, ktoré majú povinnosť predložiť svoj rozpočet na vládu, nakoľko nie je stanovený pevný termín, ale odvíja sa od toho, kedy ministerstvo predloží rozpočet na vládu.

Ostatné zmeny v návrhu zákona majú za cieľ zlepšiť alebo upresniť existujúce pravidlá bez zásadného vplyvu na rozpočtový proces.

2. Pripomienky RRZ do MPK

Z uvedených dôvodov RRZ uplatnila v rámci medzirezortného pripomienkového konania nasledujúce pripomienky:

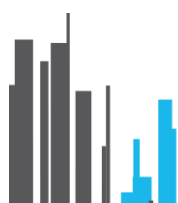
Pripomienka k: Čl. I, bod 2

Typ pripomienky: zásadná

Znenie pripomienky: Žiadame navrhovanú úpravu z návrhu zákona vypustiť.

Odôvodnenie:

Výbor pre daňové prognózy ako nezávislý poradný orgán bol zriadený zákonom č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti za účelom tvorby realistickej daňovej prognózy, ktorá by mala byť použitá v celom rozpočtovom procese. Komplexné informovanie laickej aj odbornej verejnosti je nástrojom na zvyšovanie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a zaručuje verejnú kontrolu hospodárenia s verejnými prostriedkami (dôvodová správa k čl. 8 zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti). Nepoužitie prognózy výrazným spôsobom znižuje transparentnosť v rozpočtovom procese. Vzhľadom na neistotu súvisiacu s možnými dodatočnými príjmami by boli z praktických dôvodov výdavky viazané pravdepodobne v kapitole VPS ako bližšie nešpecifikovaná rezerva. Jej uvoľnenie je plne pod kontrolou ministra financií, čím sa stráca v čase tvorby rozpočtu kontrola parlamentu a širokej verejnosti o tom ako budú prípadné výdavky rozpočtu použité. Návrh v tomto smere neodráža ani smernicu EK 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov, ktorá okrem iného hovorí: „Predpokladá sa, že predpokladané a nerealistické makroekonomické a rozpočtové prognózy môžu podstatne brzdiť efektívnosť fiškálneho plánovania a tak oslabiť záväzok dodržiavať rozpočtovú disciplínu, pričom transparentnosť metodík prognózovania a diskusia o nich môžu významne zvýšiť kvalitu makroekonomických a rozpočtových prognóz pre fiškálne plánovanie. Rozhodujúcim prvkom na zabezpečenie používania realistických prognóz v rámci



vykonávania rozpočtovej politiky je transparentnosť, ktorá by sa mala spájať nielen s verejne dostupnými oficiálnymi makroekonomickými a rozpočtovými prognózami pripravenými pre fiškálne plánovanie, ale aj s metodikami, predpokladmi a príslušnými parametrami, ktoré sú základom takýchto prognóz.“ Z uvedeného dôvodu Smernica vyžaduje, aby: „...sa fiškálne plánovanie zakladalo na realistických makroekonomických a rozpočtových prognózach používajúcich najaktuálnejšie informácie (čl. 4) a rovnako s požiadavkou smernice na inštitúciu zodpovednú za vypracovanie a zverejnenie prognóz pre účely zostavenia fiškálneho rozpočtového rámca členských štátov: „Členské štáty bližšie určia, ktorá inštitúcia je zodpovedná za prípravu makroekonomických a rozpočtových prognóz, a zverejnia oficiálne makroekonomické a rozpočtové prognózy vypracované pre fiškálne plánovanie vrátane použitých metodík, predpokladov a príslušných parametrov, o ktoré sa tieto prognózy opierajú (čl. 4 od. 5).“

V prípade priaznivého ekonomického vývoja a z toho plynúcich vyšších ako rozpočtovaných daňových a odvodových príjmov by mohli byť všetky príjmy použité na dodatočné výdavky, t.j. obdobia priaznivého ekonomického rastu by nemuseli prispievať ku zrýchleniu zlepšovania deficitu, čo by nepriaznivo ovplyvnilo dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Návrh tak umožňuje obísť pravidlo definované v štátnom rozpočte, ktoré obmedzovalo použitie vyšších daňových príjmov len do výšky 1 % hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu. Návrh je v rozpore s odporúčaniami EK, OECD na zavedenie výdavkových stropov, ktorých zavedenie by malo práve zamedziť navyšovaniu výdavkov v priaznivých časoch. Smernica EK 2011/85/EÚ: „Členské štáty by sa mali vyhnúť procyklickým fiškálnym politikám a v priaznivých obdobiach by sa malo vyvíjať väčšie úsilie o fiškálnu konsolidáciu. Dosiahnutiu týchto cieľov sú nápomocné presne konkretizované numerické fiškálne pravidlá, ktoré by sa mali premietnuť do právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa ročného rozpočtu.“ Odporúčanie Rady (EÚ) k národnému programu reforiem Slovenska na rok 2016 a k programu stability Slovenska na rok 2016: „...Na tento účel by malo zásadný význam prijatie dlho odkladaných záväzných výdavkových stropov“ OECD Economic Surveys, SLOVAK REPUBLIC, November 2014: „Implement multi-annual binding spending ceilings to reinforce budget discipline in upturns.“

Pripomienka k: Čl. I, bod 5

Typ pripomienky: obyčajná

Znenie pripomienky: Navrhujeme stanoviť pevný termín predloženia rozpočtu do vlády napríklad 3-4 týždne pred 15. októbrom.

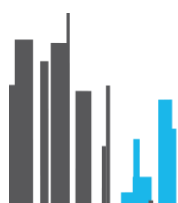
Odôvodnenie:

Zverejnenie technokraticky zostaveného rozpočtu ukazuje priestor a mantinely vlády pri ďalšom rozhodovaní. Termín 15. august tak vytváral priestor pre väčšiu diskusiu o prioritách rozpočtu pre odbornú aj širšiu verejnosť, čo po jeho zrušení nebude možné.

Pripomienka k: Čl. I, bod 8

Typ pripomienky: obyčajná

Znenie pripomienky: Navrhujeme stanoviť presný termín predkladania rozpočtov na rokovanie vlády napríklad 3-4 týždne pred 15. októbrom.



Odôvodnenie:

Z pohľadu praxe nie je dopredu jasný termín, kedy MF SR predloží materiál na vládu. V tej súvislosti je nejasný aj termín, do kedy majú iné subjekty povinnosť predložiť na vládu svoje rozpočty samostatne (napr. FNM, Sociálna poisťovňa a pod.). Vnáša to prvok procesnej neistoty. Z uvedeného dôvodu navrhujeme stanoviť presný termín predkladania rozpočtov na rokovanie vlády.

