



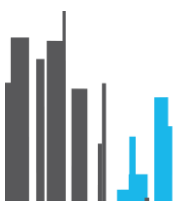
## **Stanovisko RRZ**

Stanovisko RRZ k Riadnemu predbežnému stanovisku k Smernici Európskej rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch

6.3.2018

## OBSAH

1.	INFORMÁCIA O MATERIÁLI PREDLOŽENOM NA PRIPOMIENKY .....	3
2.	STANOVISKO RRZ .....	4
3.	NÁVRH ZNENIA PRIPOMIENOK DO MPK.....	5



## 1. Informácia o materiáli predloženom na pripomienky

Dňom 21.02.2018 začalo medzirezortné pripomienkové konanie k materiálu „Návrh riadneho predbežného stanoviska k Návrhu smernice Rady, ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch.“ **Lehota na zaslanie pripomienok je od 21.02.2018 do 06.03.2018.**

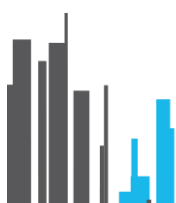
Dňa 1. januára 2013 nadobudla platnosť Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (ďalej len „zmluva“). Ide o medzivládnu zmluvu podpísanú 25 členskými štátmi Európskej únie vrátane Slovenska. Pre členské krajiny eurozóny sú záväzné všetky jej ustanovenia. Na základe nej (konkrétne z časti III. nazvanej fiškálny kompakť – z angl. Fiscal Compact) vyplynula povinnosť **implementovať pravidlo o vývoji štrukturálneho salda a strednodobom rozpočtovom ciele do národnej legislatívy** prostredníctvom trvalých, záväzných ustanovení, optimálne ústavného charakteru do jedného roka od nadobudnutia platnosti zmluvy. Toto pravidlo odzrkadľuje požiadavku, ktorá je ťažiskom preventívnej časti Paktu stability a rastu, teda strednodobý rozpočtový cieľ.

Všetky zainteresované strany chápali medzivládny prístup použitý na prijatie zmluvy ako možnosť na bezodkladné podniknutie potrebných krokov, keď boli takéto kroky v čase vrcholiacej hospodárskej a finančnej krízy blokováné v rámci Európskej rady. Preto sa zmluvné strany dohodli, že sa budú usilovať o **začlenenie základných ustanovení zmluvy do právnych predpisov Únie** najneskôr do piatich rokov odo dňa nadobudnutia jej platnosti, t. j. do 1. januára 2018.

V rámci balíka zo 6. decembra 2017 EK predložila návrh smernice Rady (COM(2017) 824 final, ďalej len „Smernica“), ktorou sa zavádzajú ustanovenia na posilnenie fiškálnej zodpovednosti a strednodobej fiškálnej orientácie v členských štátoch. Navrhuje tak začleniť podstatu zmluvy do právneho rámca EÚ pri zohľadnení primeranej flexibility zakotvenej v SGP.

Slovenská republika transponovala pôvodné znenie zmluvy z roku 2012 do národnej legislatívy v roku 2013, v podobe Pravidla o vyrovnanom rozpočte, ktoré už v súčasnosti napĺňa podstatnú časť aktuálne predkladanej smernice. Znenie aktuálnej smernice však obsahuje aj nové prvky. Ide najmä o zahrnutie strednodobého plánu verejných výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov do fiškálneho plánovania každého členského štátu, ako aj o posilnenie úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií (v prípade SR sa jedná o RRZ).

Po skončení medzirezortného pripomienkového konania a zapracovaní vznesených pripomienok **bude riadne predbežné stanovisko zaslané NR SR a bude slúžiť ako základná pozícia SR na rokovaní o danom právnom akte na všetkých pracovných úrovniach Rady EÚ.**



## 2. Stanovisko RRZ

**RRZ vníma pozitívne návrh Smernice, keďže ide o krok smerom k prehodnoteniu a posilneniu fiškálneho rámca EÚ.** Navrhované kroky smerujú k lepšiemu využívaniu synergií medzi pravidlami a inštitúciami, ako aj medzi rozličnými úrovňami administratívy, pričom sú rešpektované zásady subsidiarity<sup>1</sup> a proporcionality<sup>2</sup>.

**Smernica prehĺbuje mieru zodpovednosti na národnej úrovni týkajúcu sa rozpočtovej disciplíny.** Podľa názoru RRZ je toto smerovanie veľmi dôležité a potrebné, keďže charakter krokov realizovaných na národnej úrovni sa ukazuje ako zásadný pre zabezpečenie zodpovedných a udržateľných fiškálnych politík.

RRZ vníma pozitívne, že **Smernica vymedzuje strednodobý plán verejných výdavkov ako povinnú súčasť fiškálneho plánovania pre všetky členské štáty** v rámci záväzných a trvalých numerických fiškálnych pravidiel. Tento návrh je v súlade fiškálnym rámcom ukotveným v národnej legislatíve Slovenskej republiky, keďže zavedenie záväzných výdavkových limitov predpokladá aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, pričom výdavkové limity neboli podľa RRZ doteraz do národnej legislatívy zavedené.

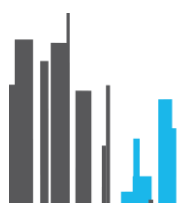
RRZ považuje za dôležité, že **Smernica upevňuje pozíciu národných nezávislých orgánov ako kľúčových inštitúcií na podporu zodpovedných politík na národnej úrovni.** Deje sa tak najmä cez zavedenie nových povinností pre členské štáty, čoho výsledkom je zabezpečenie podmienok pre nezávislé orgány tak aby mohli efektívne vykonávať svoje úlohy. Ich špecifikácia uvedená v Smernici sa javí ako primeraná, napriek tomu RRZ vníma, že by mala byť doplnená o presnejšiu definíciu minimálnych štandardov ako aj o efektívny systém monitorovania implementácie týchto štandardov zo strany inštitúcií EÚ.

K návrhu bolo dňa 07.02.2018 zverejnené stanovisko Networku nezávislých fiškálnych inštitúcií EÚ<sup>3</sup>. **RRZ sa stotožňuje s týmto dokumentom a vo svojom stanovisku z neho vychádza.**

<sup>1</sup> Princíp subsidiarity má zabezpečiť, aby boli rozhodnutia prijímané na úrovni čo najbližšej občanovi. Únia v súlade s týmto princípom koná len vtedy, pokiaľ ciele navrhovanej činnosti nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi a môžu byť z dôvodu rozsahu či účinku navrhovanej činnosti lepšie dosiahnuté Spoločenstvom.

<sup>2</sup> Princíp proporcionality sa vzťahuje na rozsah konania Spoločenstva, t.j. aj v prípadoch kedy je konanie Spoločenstva v zmysle princípu subsidiarity oprávnené, nesmie toto konanie presiahnuť to, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie cieľov Zmluvy.

<sup>3</sup> Completing Europe's Economic and Monetary Union: Statement by the Network of EU IFIs in response to the Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the mediumterm budgetary orientation in Member States ([http://www.euifis.eu/images/STATEMENT\\_FINAL.pdf](http://www.euifis.eu/images/STATEMENT_FINAL.pdf))



### 3. Návrh znenia pripomienok do MPK

**Znenie pripomienky:** Podľa názoru RRZ, návrh riadneho predbežného stanoviska zo strany MFSR sa dostatočne nezameriava na pozitíva a prípadné riziká návrhu smernice. RRZ navrhuje v stanovisku explicitne uviesť, aké môže mať prijatie tejto smernice dôsledky pre kvalitu rozpočtového rámca na Slovensku a aké úpravy by kvalitu návrhu smernice zlepšili.

**Odôvodnenie:** Podľa názoru RRZ ide návrh smernice dobrým smerom a jej implementácia by zlepšila fiškálny rámec na Slovensku a skvalitnila monitoring plnenia národných fiškálnych pravidiel, konkrétne pravidla o vyrovnanom rozpočte. Posilnila by sa tým účinnosť národných fiškálnych pravidiel a strednodobého rozpočtového rámca, napríklad zavedením záväzných výdavkových limitov, ktorých existenciu predpokladá aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, pričom doteraz neboli zavedené. Zároveň by sa posilnila pozícia nezávislej fiškálnej inštitúcie s jasnejšie definovaným mandátom pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte.

**Typ pripomienky:** zásadná

---

**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku uviesť pozitívny pohľad na zavedenie strednodobého plánu verejných výdavkov a naviazanie tohto plánu na volebný cyklus (čl. 3, ods. 1b), čo je dôležité z hľadiska osvojenia si daného pravidla na úrovni jednotlivých členských štátov.

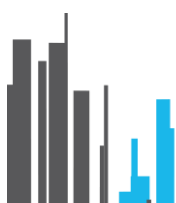
**Odôvodnenie:** Ukazovateľ verejných výdavkov očistených o diskrecionárne príjmové opatrenia vhodne dopĺňa ukazovateľ štrukturálneho salda pri vytváraní efektívnejšieho rámca pre monitorovanie vývoja hospodárenia verejnej správy v rámci národnej legislatívy. Zároveň platí, že zavedenie záväzných výdavkových limitov predpokladá aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Formovanie pravidiel na národnej úrovni by oproti EÚ legislatíve malo byť schopné lepšie zohľadňovať miestne podmienky. Pravidlá obsiahnuté v európskej legislatíve by sa totiž v prípade niektorých členských štátov mohli ukázať ako nedostatočné. Pravidlá SGP týkajúce sa úrovne hrubého dlhu by zároveň mali slúžiť na ukotvenie fiškálnych politik z dlhodobého hľadiska a ako nástroj vyhybania sa výrazným výkyvom v hospodárení vlád.

**Typ pripomienky:** zásadná

---

**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku požadovať presnejšie určenie podmienok pre princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ navrhovaný v Smernici, článok 3, odsek 6. Ide najmä o pridanie požiadavky na pevnejšie previazanie verejného odôvodnenia zo strany rozpočtových orgánov o nedodržaní odporúčaní nezávislých kontrolných orgánov s obsahom týchto odporúčaní a stanovenie termínu na zverejnenie tohto odôvodnenia.

**Odôvodnenie:** Skúsenosti z viacerých členských štátov hovoria o často neefektívnej komunikácii v rámci princípu „dodržuj alebo vysvetľuj“, pričom jednotlivé argumenty v predmetných vyjadreniach rozpočtových orgánov a nezávislých kontrolných orgánov na seba



nemusia nadväzovať. Pre efektívnu komunikáciu by bolo žiadúce špecifikovať nejakú formu previazanosti jednotlivých stanovísk v rámci aplikácie tohto princípu.

**Typ pripomienky:** zásadná

---

**Znenie pripomienky:**

RRZ navrhuje vypustiť vetu „Smernica zároveň nepopisuje jasne, či a akým spôsobom by mala byť zmenená súčasná národná legislatíva, ktorou sa transponovalo pôvodné znenie TSCG (Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov).“

**Odôvodnenie:**

Nie je obvyklé, aby smernice obsahovali informácie, akým spôsobom má dôjsť k úprave národnej legislatívy. Podľa bodu 9 stanoviska majú povinnosť členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 30. júna 2019.

**Typ pripomienky:** obyčajná

---

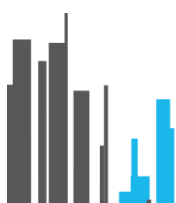
**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku poukázať na potrebu spresnenia podmienok pre fungovanie nezávislých orgánov (čl. 3, ods. 7). Smernica by mala vymedzovať minimálne požiadavky na naplnenie pojmov „dostatočné a stabilné vlastné zdroje“ ako aj „rozsiahly a včasný prístup k informáciám“. Vybrané časti (napríklad prístup k informáciám) by bolo potrebné riešiť nie len na úrovni členských štátov, ale aj prostredníctvom európskej legislatívy. RRZ zároveň zastáva názor, že Smernica by mala uvažovať s konkrétnym a opakujúcim sa monitorovacím procesom na úrovni EÚ, ktorý by pravidelne kontroloval či členské štáty konajú v zhode s týmito záväzkami.

**Odôvodnenie:** Smernica posilňuje postavenie národných nezávislých orgánov, pričom im ukladá nové povinnosti súvisiace s monitorovaním hospodárenia verejných financií. Efektívna funkčná autonómia národných nezávislých orgánov (na Slovensku RRZ) vyžaduje primerané a stabilné finančné a ľudské zdroje na vykonávanie funkcií plánovaných v EÚ a národnej legislatíve. Nezávislé orgány by tiež mali mať úplný, aktuálny a stabilný prístup ku všetkým informáciám potrebným na vykonávanie svojich mandátov, a to bezodplatne a dostupným spôsobom. RRZ považuje za vhodné požadovať, aby nezávislé orgány mali totožný prístup k informáciám v ich oblasti činnosti na národnej úrovni ako poslanci parlamentov, pracovníci národných bánk či kontrolných úradov.

**Typ pripomienky:** obyčajná

---

**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku požadovať upresnenie vzťahu Smernice k obsahu, pravidlám a systému kontroly, ktoré v súčasnosti existujú na úrovni EÚ na základe SGP. Bolo by vhodné, aby Smernica presnejšie vymedzovala metodické ako aj praktické aspekty uplatňovania fiškálnych pravidiel vzhľadom na existenciu týchto dvoch rámcov.



**Odôvodnenie:** Smernica kladie dôraz na národné pravidlá monitorovania cez nezávislé orgány (čl.3, ods. 4), kým SGP definuje procesy na úrovni EÚ. Z toho vyplýva súbežná existencia dvoch typov, nie nevyhnutne rovnakých, pravidiel a dvoch kontrolných systémov (Európska komisia a národný nezávislý orgán). Presné vymedzenie úloh je nevyhnutné pre efektívne fungovanie európskeho fiškálneho rámca.

**Typ pripomienky:** obyčajná

---

**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku požadovať podrobnejšie vysvetlenie spôsobu zohľadnenia hlavných štrukturálnych reforiem. Bolo by vhodné, aby úloha, ktorú v tomto procese budú mať nezávislé fiškálne inštitúcie, bola presne vymedzená.

**Odôvodnenie:** Zásadné štrukturálne reformy vytvárajú pozitívny budúci efekt cez podporovanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Z tohto dôvodu by realizácia týchto reforiem mohla odôvodňovať odchýlky od strednodobého cieľa, resp. od trajektórie približovania sa k tomuto cieľu, za predpokladu, že majú overiteľný pozitívny vplyv na rozpočet. Nezávislé orgány, vzhľadom na svoje určenie a za predpokladu vybavenia dostatočnými zdrojmi a analytickými kapacitami, sú obzvlášť vhodnými kandidátmi na poskytnutie nezávislej analýzy dlhodobej udržateľnosti ako aj strednodobých makroekonomických a fiškálnych scenárov.

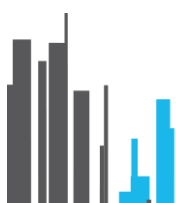
**Typ pripomienky:** obyčajná

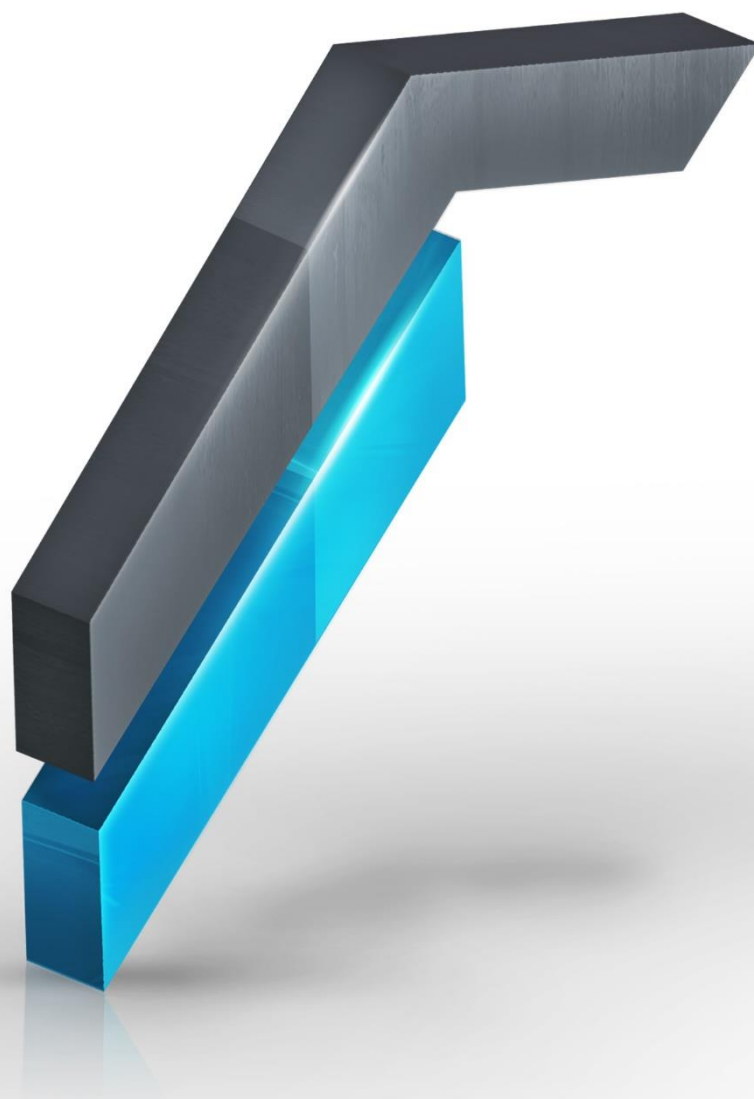
---

**Znenie pripomienky:** RRZ navrhuje v stanovisku poukázať na nepresnosti vyskytujúce sa v slovenskom preklade Smernice a požadovať upresnenie vychádzajúc zo slovenskej terminológie zaužívanej oblasti fiškálnej politiky.

**Odôvodnenie:** Viaceré časti textu slovenskej verzie Smernice majú význam mierne odlišný od vyjadrení v origináli napísanom v anglickom jazyku. Ide najmä o termín „national ownership“, ktorý sa prekladá ako „zodpovednosť za dodržiavanie na vnútroštátnej úrovni“ resp. „zodpovednosť za uplatňovanie“. Podľa RRZ takýto preklad ponúka iba obmedzený význam pojmu z originálneho textu, keďže sa v rámci fiškálnych politík viaže iba na oblasť ich vykonávania a vynecháva nemenej dôležitú fázu ich vytvárania a formovania.

**Typ pripomienky:** obyčajná





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)