

2024/01

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

Zákon z 20. decembra 2023,
ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti
vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších
predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
(novela tzv. kompetenčného zákona, parlamentná tlač 90)

23. január 2024

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu. Stanoviská k legislatívnym návrhom by mali hľadať odpovede na základné otázky. Po prvé, ktoré ekonomické subjekty (domácnosti, podnikatelia) sú najviac ovplyvnené navrhovanou legislatívou a v akej miere? Druhou otázkou je, ako ovplyvnia legislatívne zmeny makroekonomický vývoj v krátkodobom ale aj dlhodobom horizonte? Poznať odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutným predpokladom na to, aby sa dali kvantifikovať rozpočtové vplyvy legislatívy, čo je ťažiskom stanovísk RRZ. Ide teda najmä o to, ako ovplyvnia opatrenia ukazovatele verejných financií na strednodobom horizonte a čo prinesú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Súčasťou kvantifikácie je aj transparentné uvedenie predpokladov a metód, ktoré boli použité pre vyčíslenie vplyvov. Okrem samotnej kvantifikácie môže materiál poukázať na relevantné a odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie, a tým poskytnúť dostatok argumentov na prijatie alebo neprijatie navrhovaného opatrenia.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

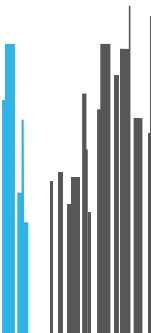
Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k materiálu sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Obsah

Zhrnutie	4
1. Zadanie	5
2. Popis opatrenia	6
3. Vplyvy podľa predkladateľa	6
4. Vplyv na verejné financie a dlhodobú udržateľnosť	7
5. Vplyv na makroekonomický vývoj a hospodárske škody	8
6. Transparentnosť a efektívnosť	9
Príloha 1: Otázky RRZ a odpovede MF SR	10
Príloha 2: Otázky RRZ a odpovede ÚV SR	12



Zhrnutie

Poslanecký klub SLOVENSKO požiadal listom zo dňa 11. januára 2024 Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie stanoviska k zákonu z 20. decembra 2023, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (číslo parlamentnej tlač 90 a parlamentná tlač 89). Prezidentka dňa 2. januára 2024 vrátila zákon Národnej rade SR na opätovné prerokovanie (číslo parlamentnej tlač 125). Národná rada SR začala o tomto bode rokovať 12. januára 2024 a zákon opätovne schválila 16. januára 2024.

Stanovisko by malo podľa žiadosti posúdiť vplyv zákona na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Zároveň, keďže sa zákon prerokoval v Národnej rade SR v skrátanom legislatívnom konaní s odôvodnením predkladateľa o predchádzaní značnej hospodárskej škody hroziacej štátu, žiadosť poslaneckého klubu obsahuje aj požiadavku na posúdenie toho, či by sa schválením zákona zabránilo hrozbe vzniku hospodárskych škôd štátu a v akej výške.

Podľa RRZ priame náklady z dôvodu prijatia zákona nemusia byť, v závislosti od efektívnosti realizovania reorganizácie, vo výsledku významné z pohľadu veľkostí celkových výdavkov verejnej správy a môžu mať tak len zanedbateľný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť. Existuje však riziko, že výsledným vplyvom pôsobenia zákona môže byť zväčšenie agendy verejného sektora (najmä v oblasti cestovného ruchu a športu) spolu s nárastom výdavkov s negatívnym dopadom na saldo rozpočtu a udržateľnosť hospodárenia Slovenska. Tento vplyv sa v súčasnosti po zohľadnení rozpočtovaných prostriedkov aj na nové opatrenia pohybuje na úrovni trvalého zhoršenia salda rozpočtu do 0,1 % HDP, čo by znamenalo aj zhoršenie dlhodobej udržateľnosti do 0,1 % HDP. Zároveň to znamená, že dôjde k navýšeniu výdavkov spadajúcich pod limit verejných výdavkov a na jeho plnenie bude potrebné prijať dodatočné kompenzačné opatrenia práve o túto sumu.

V súvislosti s odôvodnením skrátaného legislatívneho konania predkladateľ neposkytol RRZ požadované informácie o tom, akým spôsobom sa deklarované značné hroziace škody v ekonomike prejavujú, ani ich kvantifikáciu. Zároveň RRZ nepozoruje na Slovensku vznik značných škôd, ani nevníma žiadnu hrozbu vzniku hospodárskych škôd v najbližšom čase, na ktoré by bolo nutné reagovať zmenami obsiahnutými v predmetnom zákone. **RRZ sa preto nestotožňuje s odôvodnením uvedením k návrhu na skrátané legislatívne konanie k zákonu.** To potvrdzuje aj samotná dôvodová správa k zákonu, ktorá neuvádza žiaden vplyv na sektor verejnej správy, podnikateľské prostredie, životné prostredie, sociálne vplyvy a pod.

Predkladateľ podľa RRZ neposkytol dostatočné informácie o dôvodoch vzniku nového ministerstva, nepomenoval nedostatky súčasného stavu, neposkytol plán implementácie navrhovaných zmien, ani vyhodnotenie prínosov a nákladov týchto zmien alebo analýzu rizík¹. Pri zmenách strategického významu by mali byť primerane odôvodnené prínosy a náklady v porovnaní s existujúcim stavom, vrátane zadefinovania konkrétnych cieľov a prípadne aj merateľných ukazovateľov, ktoré by bolo možno posúdiť nie len v čase prijímania zmien, ale aj s odstupom času. **Absencia relevantných informácií predstavuje zanedbateľné riziko, že zákon bol pripravený bez dodržania základných princípov transparentnosti a efektívnosti využitia verejných zdrojov.**

¹ Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (<https://www.mhsr.sk/uploads/files/u6GIFM7w.pdf?csrt=17617432342888598144>), okrem iného najmä časť II. Obsahové požiadavky doložky, bod 2. Definovanie problému, 3. Ciele a výsledky a 5. Alternatívne riešenia.

1. Zadanie

Poslanecký klub SLOVENSKO, ZA ĽUDÍ, KÚ v zastúpení predsedu Michala Šipoša požiadal listom zo dňa 11. januára 2024 Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o vypracovanie stanoviska k zákonu z 20. decembra 2023, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (číslo parlamentnej tlače 90 a parlamentná tlač 89).

Stanovisko by malo podľa žiadosti posúdiť vplyv zákona na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Zároveň, keďže sa zákon prerokoval v Národnej rade SR v skrátanom legislatívnom konaní s odôvodnením predkladateľa o predchádzaní značnej hospodárskej škody hroziacej štátu, žiadosť poslaneckého klubu obsahuje aj požiadavku na posúdenie toho, či by sa schválením zákona zabránilo hrozbe vzniku hospodárskych škôd štátu a v akej výške.

Zmena zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony bola schválená Národnou radou SR dňa 20. decembra 2023. Prezidentka dňa 2. januára 2024 vrátila zákon Národnej rade SR na opätovné prerokovanie (číslo parlamentnej tlače 125). Národná rada SR začala o tomto bode rokovať 12. januára 2024 a zákon opätovne schválila 16. januára 2024.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) túto žiadosť akceptovala a pripravila stanovisko v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. RRZ žiadosť akceptovala aj z dôvodu, že Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022 uviedol, že v otázkach dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a hodnôt definovaných v čl. 55a Ústavy SR², sa musí vytvoriť RRZ priestor na vyjadrenie a pri rozhodovaní stanovisko RRZ zohľadniť. Rozhodovací proces je pri zákonodarnej činnosti ukončený schválením návrhu zákona (keďže po jeho podpísaní ústavnými činiteľmi nasleduje vyhlásenie v Zbierke zákonov), a pri vrátení zákona prezidentom na opätovné prerokovanie jeho schválením vo finálnej podobe. Vytvorenie priestoru pre vyjadrenie RRZ pri zákone, ktorý bol vrátený prezidentom na opätovné prerokovanie, môže byť odôvodnený zmenami v návrhu uskutočnenými prostredníctvom pozmeňujúcich a dopĺňajúcich návrhov v druhom čítaní, alebo tým, že RRZ nebola požadovaná o vyjadrenie v skoršej fáze legislatívneho procesu³. Stanovisko je zverejnené aj na internetovej stránke RRZ.

² Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 18/2022 z 8. novembra 2023 uviedol, ústavou chráneným princípom je aj princíp dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky vrátane efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Nadviazal tým na predchádzajúci nález sp. zn. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022. Uviedol v ňom, že Slovenská republika, to znamená všetky jej orgány, resp. verejná moc ako taká má chrániť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu, pretože v prípade, ak hospodárenie nie je dlhodobo udržateľné, môže nastať situácia, že štát nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečovať ochranu základných práv, a to predovšetkým tých, ktoré sú od verejných financií závislé.

³ V neposlednom rade môžu definitívne znenie ovplyvniť a teda stanovisko RRZ odôvodňovať aj pripomienky a argumenty prezidenta vznesené v rámci suspenzívneho veta.

2. Popis opatrenia

Legislatívnou zmenou dochádza k vytvoreniu nového Ministerstva cestovného ruchu a športu Slovenskej republiky presunom kompetencie v oblasti cestovného ruchu z Ministerstva dopravy Slovenskej republiky a presunom kompetencie v oblasti športu z Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky s cieľom posilnenia a zefektívnenia využívania verejných zdrojov a potenciálu v cestovnom ruchu a podpory športu ako prioritného záujmu vlády.

Na podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo, prechádza riadenie a koordinácia talentovej politiky, koordinácia pri definovaní priorít v oblasti výskumu, vývoja a inovácií, koordinácia a riadenie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky. Dochádza tiež k presunu niektorých kompetencií medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a k rozšíreniu ústredných orgánov štátnej správy o Slovenskú informačnú službu, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Kanceláriu prezidenta Slovenskej republiky a Kanceláriu Národnej rady Slovenskej republiky. Presun kompetencií medzi inštitúciami je spojený aj s presunom zamestnancov a majetku.

Zákon tiež mení spôsob menovania a odvolávania predsedu Štatistického úradu SR a predsedu Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Kým v súčasnosti ide o kompetenciu prezidenta na návrh vlády, po zmene pôjde o výlučnú kompetenciu vlády. Zároveň dochádza k rozšíreniu dôvodov odvolania predsedov oboch inštitúcií.

3. Vplyvy podľa predkladateľa

Zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní s odôvodnením predkladateľa o vzniku značnej hospodárskej škody hroziacej štátu, bez vyčíslenia jej výšky. V prípade zriadenia ministerstva cestovného ruchu a športu bol uvedený dôvod podpory rastu podielu cestovného ruchu na národnom hospodárstve. V prípade nových kompetencií podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo, predkladateľ poukazoval na dôležitosť vykonávania nových funkcií v súlade s krátkodobými a niektorými strednodobými prioritami definovanými v programovom vyhlásení vlády.

Podľa predkladateľa zákon nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy⁴, ani na plnenie limitu verejných výdavkov. Ministerstvo financií SR (MF SR) však v schválenom Rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026 vyčlenilo v súvislosti s týmto zákonom výdavky v sume 100 mil. eur ročne⁵. Návrh rozpočtového plánu na rok 2024 predkladaný Európskej komisii obsahuje informáciu o vplyve vo výške 100 mil. eur ročne v dôsledku zriadenia nového ministerstva cestovného ruchu a športu⁶.

RRZ sa listom zo dňa 12. januára 2024 obrátila na Ministerstvo financií SR s otázkami, ktorých zodpovedanie by malo priniesť ucelenejšiu predstavu o predpokladaných dopadoch navrhovanej legislatívy. Odpovede na otázky boli doručené 15. januára 2024 a sú prílohou tohto stanoviska. Vzhľadom na informačne nedostatočnú odpoveď od MF SR sa RRZ obratom obrátila dňa 15. januára

⁴ ČPT 90, Dôvodová správa: „Návrh zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, sociálne vplyvy, vplyv na podnikateľské prostredie, vplyv na životné prostredie, vplyv na informatizáciu spoločnosti, vplyv na služby verejnej správy pre občana ani vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.“

⁵ MF SR: „V návrhu rozpočtu kapitoly VPS na roky 2024 až 2026 sa na výdavkovom titule „Rezerva na riešenie legislatívnych zmien“ rozpočtujú výdavky vyplývajúce z Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v sume 100 mil. eur každoročne...“. Išlo o odpoveď MF SR na otázky RRZ k Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 zo dňa 8. januára 2024.

⁶ MF SR, [Návrh rozpočtového plánu na rok 2024](#), str. 23.

2024 na predkladateľa novely zákona, ktorým je Úrad vlády SR so žiadosťou o doplňujúce informácie, ktoré boli RRZ zaslané 17. januára 2024⁷ a sú zverejnené v prílohe.

4. Vplyv na verejné financie a dlhodobú udržateľnosť

RRZ v tejto časti posudzuje **priame** (samotné zriadenie nového ministerstva) a **nepriame** vplyvy (navýšenie agendy, vrátane dotácií) novely v strednodobom horizonte a na dlhodobú udržateľnosť. Pri ostatných zmenách RRZ nepredpokladá žiaden rozpočtový dopad.

Podľa názoru RRZ je vysoko pravdepodobné, že rozdelením inštitúcií v dôsledku presunu kompetencií z ministerstva školstva a ministerstva dopravy dôjde k jednorazovým nákladom na rozdelenie, ktoré súvisia s odčlenením priestorov, rezortných informačných systémov, organizačným presunom zamestnancov a majetku. Je tiež pravdepodobné, že vzniknú aj trvalé nové prevádzkové náklady, najmä vznikom novej organizačnej štruktúry vrátane novej pozície ministra a obslužných činností a zánikom úspor z rozsahu pri vykonávaní niektorých činností (napr. IT služby). Tento trvalý nárast by mal byť limitovaný kvôli deklarovanej snahe presunúť väčšinu odborných útvarov z iných ministerstiev⁸.

Všetky tieto priame náklady nemusia byť, v závislosti od efektívnosti realizovania reorganizácie, vo výsledku významné z pohľadu porovnania s veľkosťou výdavkov verejnej správy a môžu mať len zanedbateľný negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť.

RRZ však považuje za dôležité skonštatovať, že skôr ako formálna stránka vplyvov zákona (presun kompetencií) bude z pohľadu vplyvov na rozpočet zohrávať úlohu následné fungovanie inštitúcií. Vznik samostatného ministerstva cestovného ruchu a športu však nie je samoučelný a je dôsledkom okrem iného snahy posilniť na jednej strane organizáciu aktivít štátu v týchto oblastiach, na druhej strane zámeru zvýšiť podporu do týchto oblastí.

To potvrdzuje aj MF SR a úrad vlády rozpočtovaním **každoročne** dodatočných **100 mil. eur⁹, pričom z poskytnutých odpovedí je zrejmé, že uvedená čiastka je aj na priame a nepriame náklady** z titulu zriadenia novovznikajúceho ministerstva. Podrobnejšie členenie tejto sumy nie je k dispozícii¹⁰.

⁷ RRZ požiadala Úrad vlády SR (žiadosť bola doručená 15. 1. 2024 o 12:23:53) o poskytnutie údajov do 16.1.2024 do 9:30 hod, čo by ešte umožnilo RRZ poskytnúť konečné stanovisko pred hlasovaním o prelomení veta prezidentky (ČPT 125). Úrad vlády požiadala o predĺženie termínu. Vzhľadom na dôležitosť vyjadrenia predkladateľa RRZ počkala s konečným stanoviskom až do získania podkladov z Úradu vlády SR.

⁸ Existenciu nákladov spojených so vznikom ministerstva pripustil aj predkladateľ v odpovedi na otázky RRZ: „Avšak predpokladané možné vplyvy na rozpočet verejnej správy v súvislosti so zriadením nového ministerstva športu a cestovného ruchu nemajú byť značného charakteru, keďže z veľkej časti jeho personálny substrát vznikne delimitáciou príslušných odborných útvarov z Ministerstva dopravy Slovenskej republiky a z Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.“

⁹ Suma vznikla podľa úradu vlády ako výsledok koaličných rokovaní, konkrétne ako 30% z celkových očakávaných výnosov hazardu.

¹⁰ RRZ chce poukázať na možný rozpor v tvrdeniach úradu vlády. Na jednej strane uvádza, že suma 100 mil. eur „...je účelovo viazaná na podporu projektov a aktivít v oblasti cestovného ruchu a športu v rámci kompetencie novovznikajúceho ministerstva“ a zároveň v iných odpovediach pripúšťa aj priame náklady na zriadenie ministerstva, napr. „Vzhľadom k tomu, že ešte nedošlo k delimitácii vecnej kompetencie a súvisiacich finančných dopadov z rezortov školstva a dopravy ÚV SR nedisponuje informáciou, aká časť kvantifikovaných výdavkov súvisí s výdavkami na zriadenie nového ministerstva, výdavkami na nové politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a športu a prípadne inými výdavkami.“; tiež viď poznámku pod čiarou č. 8.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že vláda by mala možnosť realizovať nové politiky (nepriame náklady) v rozpočtovanom objeme aj bez toho, aby došlo k reorganizácii ministerstiev. Výdavky na nové politiky v rozpočtovanom objeme, ktoré nie sú dostatočne špecifikované, a ktoré nie je možné výlučne viazať na zmeny v zákone, by tak bolo možné realizovať aj bez zmien v zákone. V štandardnom procese by dodatočných 100 mil. eur malo byť posudzovaných samostatne vo väzbe na navrhované opatrenia. To však nemusí platiť, ak by tieto zdroje boli použité na existujúce dotačné schémy (bez nutnosti upravovať ďalšiu legislatívu) a ich legitimita vo vzťahu k parlamentu vzniká momentom schválenia štátneho rozpočtu, čo sa už stalo.

V nadväznosti na dostupné informácie existuje podľa názoru RRZ riziko, že aj keď priamy vplyv zákona na hospodárenie Slovenska by mohol byť zanedbateľný, výsledným vplyvom pôsobenia zákona bude pravdepodobne zväčšenie agendy verejného sektora¹¹ spolu s nárastom výdavkov s negatívnym dopadom na saldo rozpočtu a udržateľnosť hospodárenia Slovenska. **Tento vplyv sa v súčasnosti po zohľadnení rozpočtovaných prostriedkov pohybuje na úrovni každoročného zhoršenia salda rozpočtu do 0,1 % HDP, čo by predstavovalo aj zhoršenie dlhodobej udržateľnosti do 0,1% HDP.** Zároveň to znamená, že dôjde k navýšeniu výdavkov spadajúcich pod limit verejných výdavkov a na jeho plnenie bude potrebné prijať dodatočné kompenzačné opatrenia v rovnakej sume. **Kvantifikácia možných tzv. dynamických efektov** v zmysle dlhodobého vyššieho budúceho rastu ekonomiky, ktorý by generoval dodatočné verejné príjmy a tlmil tak vplyv nárastu verejných výdavkov **nebola predkladateľom poskytnutá**, a zároveň neboli dostatočne špecifikované konkrétne opatrenia (alokácia prostriedkov) alebo ich pôsobenie tak, aby bolo možné zo strany RRZ aspoň kvalitatívne posúdiť dlhodobé vplyvy prijatia zákona. **Z uvedených dôvodov sa na možné dynamické efekty neprihliadalo.**

5. Vplyv na makroekonomický vývoj a hospodárske škody

Z pohľadu vplyvu na ekonomiku a hospodárske škody RRZ posudzovala, či vplyvom prijatia zákona, resp. jeho neprijatia môže dôjsť k zmene ekonomického vývoja a vplyvom na hospodárstvo, ktoré by boli zásadného významu. Do úvahy sa pritom brali vplyvy, ktoré vyplývajú zo zmeny objemu tokov finančných prostriedkov, ako aj iné vplyvy cez napr. efektívnejšiu reguláciu a koordináciu (napr. Plán obnovy, plnenie krátkodobých priorít a pod.) alebo efektívnejšie poskytovanie doteraz poskytovaného objemu zdrojov do dotknutých oblastí (hodnota za peniaze).

Zmeny v zákone automaticky neznamenajú aj zmenu finančných tokov, ktoré by mohli mať priamy a najvýraznejší vplyv na ekonomický vývoj. To potvrdzuje aj **dôvodová správa** k zákonu, ktorá **neuvádza žiadny vplyv na sektor verejnej správy, podnikateľské prostredie, životné prostredie, sociálne vplyvy** a pod.

Rozpočtovaných 100 mil. eur nie je špecifikovaných na konkrétny účel, a teda ich nie je možné spojiť so žiadnym opatrením, ktoré by preukázalo, že výrazným spôsobom bráni vzniku hospodárskych škôd alebo by iným spôsobom ovplyvňovalo ekonomický vývoj Slovenska.

¹¹ V porovnaní s existujúcimi ministerstvami by toto ministerstvo patrilo z hľadiska veľkosti rozpočtu medzi menšie rezorty. Na oblasť rozvoja cestovného ruchu je v štátnom rozpočte na rok 2024 rozpočtovaných necelých 46 mil. eur, na národný program rozvoja športu 99 mil. eur a v súvislosti so vznikom nového ministerstva 100 mil. eur (čo predstavuje spolu 245 mil. eur). Spomedzi ministerstiev má najnižšie rozpočtované výdavky na rok 2024 Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR vo výške 177 mil. eur a najvyššie Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vo výške necelých 4,5 mld. eur.

Odôvodnenie predkladateľa v každom z bodov smeruje k rozvojovým aktivitám¹², t.j. k návrhom na zlepšenie oproti súčasnému stavu, čo je legitímny a prirodzený cieľ zmien v zákonoch, avšak nemožno ho zamieňať s opatreniami na odvracanie bezprostredných značných hospodárskych škôd.

Predkladateľ podľa RRZ neposkytol informáciu, ako by sa deklarované značné hospodárske škody prejavili, ani neuviedol odhad kvantifikácie ich možného vplyvu na ekonomiku Slovenska a verejné financie. Zároveň RRZ nepozoruje na Slovensku vznik značných škôd, ani nevníma žiadnu hrozbu vzniku hospodárskych škôd v najbližšom čase, na ktoré by bolo nutné reagovať zmenami obsiahnutými v predmetnom zákone. RRZ sa preto nestotožňuje s odôvodnením uvedeným k návrhu na skrátené legislatívne konanie k zákonu.

6. Transparentnosť a efektívnosť

Princíp transparentnosti a efektívnosti využívania verejných zdrojov je kľúčový k porozumeniu prijímaných opatrení a odôvodneniu ich prijatia. Akákoľvek zmena legislatívy nie je samoučelná, a aj keď nemusí ona sama priamo vyvolávať zmeny v hospodárení Slovenska, môže vytvárať, niekedy nezvratné, predpoklady pre následné opatrenia, ktoré by už vplyv na hospodárenie Slovenska mohli mať. Z tohto dôvodu je potrebné, aby proces prijímania každého zákona (zmeny) bol transparentný, počas ktorého by bolo možné primerane posúdiť a prediskutovať možné vplyvy navrhovanej zmien tak, aby boli prijímané informované rozhodnutia.

Tak ako bolo uvedené v predošlej časti materiálu, tento zákon sám o sebe ešte nemusí mať významné dodatočné vplyvy na verejné financie až do momentu prijatia konkrétnych vykonávacích predpisov alebo prijatia ďalších rozhodnutí. Aj pri takýchto zmenách v kompetenciách, kde navyše dochádza k vytvoreniu nového ministerstva, je potrebné, aby boli jasne odôvodnené prínosy a náklady zmien v porovnaní s existujúcim stavom, vrátane zafinancovania konkrétnych cieľov, prípadne aj merateľných ukazovateľov, ktoré by bolo možno posúdiť nie len v čase prijímania zmien, ale aj s odstupom času.

Z vyjadrenia ministerstva financií a úradu vlády vyplýva, že zatiaľ neexistuje detailné rozdelenie navýšených výdavkov (100 miliónov eur) na priame a nepriame. Obe inštitúcie pripúšťajú vznik priamych nákladov na zriadenie ministerstva, tieto náklady však neboli uvedené (ani kvalifikovaný odhad) v odôvodnení a doložke vplyvov k zákonu. Odôvodnenie a doložka vplyvov zároveň neuvádzajú informáciu o presune zodpovedajúcich finančných prostriedkoch medzi inštitúciami, ktoré by mohli byť premietnuté do zmien ich rozpočtov a spätne odkontrolované.

RRZ konštatuje, že predkladateľ neposkytol dostatočné informácie o dôvodoch vzniku ministerstva, nepomenoval nedostatky súčasného stavu, neposkytol plán implementácie navrhovaných zmien, ani vyhodnotenie prínosov a nákladov týchto zmien alebo analýzu rizík¹³. Nie je tak možné vyhodnotiť, či navrhované zmeny budú viesť k efektívnejšiemu využívaniu verejných zdrojov. Skôr naopak, absencia relevantných informácií predstavuje nezanedbateľné riziko, že zákon bol pripravený bez dodržania základných princípov transparentnosti a efektívnosti využitia verejných zdrojov.

¹² Z odôvodnenia a vyjadrenia ÚV SR je možné voľne interpretovať: 1/ posilnenie a zefektívnenie využívania verejných zdrojov 2/ rozvoj cestovného ruchu 3/ čo najefektívnejšie využitie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky 4/ prispievanie k stabilite investičného prostredia pre dlhodobý hospodársky a sociálny rozvoj.

¹³ Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (<https://www.mhsr.sk/uploads/files/u6GIFM7w.pdf?csrt=17617432342888598144>), okrem iného najmä časť II. Obsahové požiadavky doložky, bod 2. Definovanie problému, 3. Ciele a výsledky 5. Alternatívne riešenia

Príloha 1: Otázky RRZ a odpovede MF SR

Odpovede MF SR k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 z 8. januára 2024

RRZ: Pri rezerve na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (hlavná kniha, str. 91) sa explicitne uvádzajú zdroje z dôvodu potreby finančného krytia výdavkov na zavedenie 13. dôchodku a výdavkov na zabezpečenie činnosti novovznikajúceho Ministerstva cestovného ruchu a športu SR. Prosím uveďte, výdavky na ktoré ďalšie legislatívne zmeny sú v tejto rezerve rozpočtované.

MFSR: V návrhu rozpočtu kapitoly VPS na roky 2024 až 2026 sa na výdavkovom titule „Rezerva na riešenie legislatívnych zmien“ rozpočtujú výdavky vyplývajúce z Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v sume 100 mil. eur každoročne, výdavky vyplývajúce z návrhu zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti s pomocou so splácaním úverov na bývanie v sume 8,6 mil. eur v roku 2024, v sume 7,9 mil. eur v roku 2025 a v roku 2026, výdavky vyplývajúce z návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v sume 823 mil. eur v roku 2024, v sume 919 mil. eur v roku 2025, v sume 991,5 mil. eur v roku 2026 a výdavky na legislatívne zmeny súvisiace s konsolidáciou verejných financií ako aj s Programovým vyhlásením vlády v sume 300 mil. eur v roku 2024.

Odpovede MF SR ku kompetenčnému zákonu z 15. januára 2024

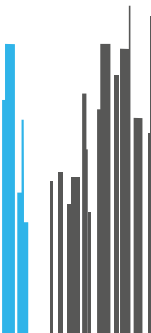
RRZ: 1. Podľa informácií zo dňa 8. januára 2024, ktoré nám poskytlo ministerstvo financií na účely hodnotenia Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, rozpočet obsahuje na výdavkovom titule „Rezerva na riešenie legislatívnych zmien“ výdavky vyplývajúce z Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v sume 100 mil. eur každoročne. Prosím uveďte:

a) Na základe akých predpokladov bola táto suma kvantifikovaná.

Odpoveď MF SR: Suma prostriedkov, ktoré boli zapracované do rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, je výsledkom rokovania koalície rady.

b) Aká časť kvantifikovaných výdavkov súvisí s výdavkami na zriadenie nového ministerstva, výdavkami na nové politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a športu a prípadne inými výdavkami.

Odpoveď MF SR: MF SR nemá o tom aká časť kvantifikovaných výdavkov súvisí s výdavkami na zriadenie nového ministerstva, výdavkami na nové politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a športu a prípadne inými výdavkami. Z tohto dôvodu boli prostriedky zapracované do Rezervy na riešenie vplyvov legislatívnych zmien v kapitole VPS.



c) Uvedte aj to, či kvantifikácia obsahuje aj predpoklad o realizovaní jednorazových alebo dočasných výdavkov.

Odpoveď MF SR: V súčasnosti nie je možné uviesť predpoklad o realizovaní jednorazových alebo dočasných výdavkov.

d) Uvedte, akým spôsobom korešpondujú rozpočtované dopady vo výške 100 mil. eur s konštatovaním v dôvodovej správe k ČPT90 (resp. k dôvodovej správe a doložke vplyvov vládneho materiálu UV-470992023), podľa ktorej zmena zákona č. 575/2001 Z. z. nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy.

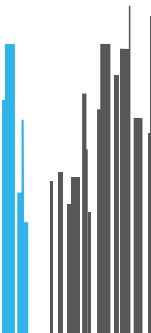
Odpoveď MF SR: Novela kompetenčného zákona ako taká nastavuje kompetencie nového ministerstva a jednotlivých rezortov, preto nie je uvedený ani vplyv na rozpočet verejnej správy.

RRZ: 2. Keďže zmena zákona č. 575/2001 Z. z. uvažuje aj s presunom kompetencií medzi ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy, prosím uvedte, či sú v rozpočte už zahrnuté aj presuny finančných prostriedkov (zodpovedajúce zmenám v kompetenciách) v príslušných kapitolách štátneho rozpočtu. V prípade, že áno, prosím uvedte vplyvy na jednotlivé rozpočtové kapitoly.

Odpoveď MF SR: Presuny prostriedkov z titulu presunu kompetencií medzi jednotlivými rezortami nie sú zahrnuté v rozpočte verejnej správy na roky 2024 až 2026. Uvedené presuny nebolo možné do rozpočtu zapracovať, nakoľko v čase jeho tvorby neboli známe sumy takýchto presunov. Tieto presuny a ich konkrétne sumy budú až výsledkom dohôd medzi štatutármi jednotlivých rezortov v delimitačných protokoloch. Následne budú realizované prostredníctvom rozpočtových opatrení.

RRZ: 3. Schválenie zmeny zákona č. 575/2001 Z. z. v skrátrenom legislatívnom konaní bolo odôvodnené okrem iných dôvodov aj hrozbou značných hospodárskych škôd. Prosím uvedte Vaše stanovisko k hrozbe značných hospodárskych škôd a či MF SR nejakým spôsobom kvantifikovalo jeho možný vplyv na ekonomiku Slovenska a verejné financie.

Odpoveď MF SR: MF SR nekvantifikovalo vplyv hroziacich hospodárskych škôd. V tejto veci odporúčame obrátiť sa na predkladateľa návrhu.



Príloha 2: Otázky RRZ a odpovede ÚV SR

Odpovede ÚV SR ku kompetenčnému zákonu z 17. januára 2024

RRZ: 1. Podľa informácií zo dňa 8. januára 2024, ktoré nám poskytlo ministerstvo financií na účely hodnotenia Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026, rozpočet obsahuje na výdavkovom titule „Rezerva na riešenie legislatívnych zmien“ výdavky vyplývajúce z Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v sume 100 mil. eur každoročne. Uvedená suma bola podľa vyjadrenia ministerstva financií vyčlenená na základe výsledkov rokovania koalície rady. Prosím uveďte:

- a) na základe akých predpokladov bola táto suma kvantifikovaná,**

Odpoveď ÚV SR: 100 mil. eur je výsledkom rokovania koalície rady. Kvantifikácia tejto čiastky predstavuje sumu cca 30% z celkových očakávaných výnosov z hazardu. Predmetná čiastka je účelovo viazaná na podporu projektov a aktivít v oblasti cestovného ruchu a športu v rámci kompetencie novovznikajúceho ministerstva.

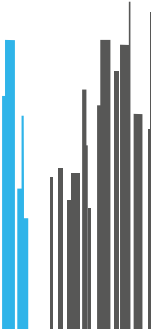
- b) aká časť kvantifikovaných výdavkov súvisí s výdavkami na zriadenie nového ministerstva, výdavkami na nové politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a športu a prípadne inými výdavkami,**

Odpoveď ÚV SR: V čase spracovávania návrhu rozpočtu verejnej správy nebolo možné jednoznačne kvantifikovať výdavky na jednotlivé účely. Z uvedeného dôvodu boli očakávané výdavky súvisiace s vznikom nového ministerstva alokované v kapitole VPS, a to ako rezerva na riešenie vplyvov vyplývajúcich z legislatívnych zmien, teda v tomto prípade z novely kompetenčného zákona. Vzhľadom k tomu, že ešte nedošlo k delimitácii vecnej kompetencie a súvisiacich finančných dopadov z rezortov školstva a dopravy ÚV SR nedisponuje informáciou o tom, aká časť kvantifikovaných výdavkov súvisí s výdavkami na zriadenie nového ministerstva, výdavkami na nové politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a športu a prípadne inými výdavkami.

- c) uveďte aj to, či kvantifikácia obsahuje aj predpoklad o realizovaní jednorazových alebo dočasných výdavkov.**

Odpoveď ÚV SR: V súčasnosti nie je možné kvantifikovať predpoklad o realizovaní jednorazových alebo dočasných výdavkov nakoľko nie je zrejmé, či na nové ministerstvo budú tieto typy výdavkov delimitované (napr. v prípade ministerstva dopravy ide o poskytovanie príspevku za ubytovanie odídencom z Ukrajiny z dôvodu vojnového konfliktu).

RRZ: 2. Podľa dôvodovej správy k zmene zákona by novela nemala mať vplyv na rozpočet verejnej správy. Vytvorenie nového ministerstva športu a cestovného ruchu je však spojené s vznikom novej organizačnej štruktúry vrátane novej pozície ministra a obslužných činností (napr. IT služby) a dočasných nákladov súvisiacich s presunom príslušnej agendy z ministerstva školstva a ministerstva dopravy. Prosím zdôvodnite, prečo tieto vplyvy nie sú kvantifikované v dôvodovej správe.



Odpoveď ÚV SR: Predmetný vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ČPT 90) bol v Národnej rade Slovenskej republiky prerokovaný v skrátanom legislatívnom konaní a pred predložením do Národnej rady Slovenskej republiky bol vypracovaný v zmysle článku 15 legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky. Podľa tohto ustanovenia „ak nastanú mimoriadne okolnosti, najmä ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo ohrozenie bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie, čl. 8 ods. 9, čl. 10 až 14, čl. 21, čl. 23 až 25 a čl. 26 ods. 6 sa nemusia použiť.“ Podľa článku 12 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky sa pri posudzovaní vybraných vplyvov návrhu zákona postupuje podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, avšak v zmysle citovaného čl. 15 sa za daných okolností toto ustanovenie nemuselo použiť.

V nadväznosti na uvedené taktiež uvádzame, že v čase prípravy predmetného vládneho návrhu zákona ešte nebolo možné v úplnosti kvantifikovať vplyvy na rozpočet verejnej správy. Avšak predpokladané možné vplyvy na rozpočet verejnej správy v súvislosti so zriadením nového ministerstva športu a cestovného ruchu nemajú byť značného charakteru, keďže z veľkej časti jeho personálny substrát vznikne delimitáciou príslušných odborných útvarov z Ministerstva dopravy Slovenskej republiky a z Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Zároveň sa predpokladá, že v dlhodobjšom horizonte prinesie toto ministerstvo výrazne vyššie pozitívne vplyvy pre rozpočet verejnej správy vzhľadom na predpokladaný rozvoj cestovného ruchu a s ním súvisiaci rast hrubého domáceho produktu, rozvoj regiónov a rast zamestnanosti. Ani tieto pozitívne vplyvy však v čase prípravy predmetného vládneho návrhu zákona nebolo možné presne kvantifikovať.

V tejto spojitosti pripomíname, že obdobný postup, pokiaľ ide o vyplnenie údajov do doložky vybraných vplyvov, bol zvolený aj v prípade vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (VIII. volebné obdobie, ČPT 97) či vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (VII. volebné obdobie, ČPT 48).

RRZ: 3. Schválenie zmeny zákona č. 575/2001 Z. z. v skrátanom legislatívnom konaní bolo predkladateľom odôvodnené okrem iných dôvodov aj hrozbou značných hospodárskych škôd. Prosím uveďte informáciu ako by sa tieto škody prejavili a odhad kvantifikácie ich možného vplyvu na ekonomiku Slovenska a verejné financie.

Odpoveď ÚV SR: V návrhu vlády Slovenskej republiky na skrátané legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony je ohľadom hrozby značných hospodárskych škôd uvedené najmä:

- „Cieľom zriadenia Ministerstva cestovného ruchu a športu Slovenskej republiky je posilniť a zefektívniť využívanie verejných zdrojov a potenciálu v cestovnom ruchu“

- „Rozvoj cestovného ruchu predstavuje potenciál pre rast hrubého domáceho produktu, rozvoj regiónov a rast zamestnanosti, z uvedených dôvodov je opodstatnené centralizovať a koncentrovať agendu cestovného ruchu a športu na jedno ministerstvo, čím sa dosiahne vyššia miera komplexnej podpory cestovného ruchu a športu, ako aj zlepšenie koordinácie rozvoja cestovného ruchu a rozvoja športovej kultúry celej populácie obyvateľstva Slovenska.“

- „Taktiež v záujme čo najefektívnejšieho využitia Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky a vzhľadom na výhrady k spôsobu, akým Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky vznikal, najmä k absencii participatívnosti a inklúzie pri jeho tvorbe, sa navrhuje, aby podpredseda vlády, ktorý neriadi ministerstvo zabezpečoval plnenie úloh v oblasti koordinácie a riadenia Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky a riadenia mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.“

- „Podpredsedovi vlády, ktorý neriadi ministerstvo sa zároveň zveruje zabezpečovanie plnenia úloh v oblasti prispievania k dlhodobej stabilite investičného prostredia na Slovensku prostredníctvom vypracovania Národného investičného plánu pozostávajúceho z investičných projektov strategického významu, ktoré sú kľúčové pre dlhodobý hospodársky a sociálny rozvoj Slovenska, ako aj finančného plánu pokrývajúceho identifikované investičné potreby a opierajúceho sa o rôzne finančné zdroje, ako aj pravidelnú aktualizáciu tohto dokumentu.“

- „Bezodkladným uskutočnením týchto zmien sa predídze vzniku hroziacich značných hospodárskych škôd.“

V tejto spojitosti je potrebné uviesť, že v zmysle § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky sa Národná rada Slovenskej republiky môže na návrh vlády Slovenskej republiky uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Hypotézou tejto právnej normy je tak presvedčenie vlády Slovenskej republiky ako navrhovateľa a Národnej rady Slovenskej republiky ako rozhodujúceho orgánu o prítomnosti hrozby značných hospodárskych škôd štátu. Citovaný zákon v tejto situácii neukladá ani vláde Slovenskej republiky ani Národnej rade Slovenskej republiky povinnosť kvantifikovať predmetné hroziace značné hospodárske škody.

V nadväznosti na uvedené poukazujeme aj na skutočnosť, že obdobné dôvody na skrátané legislatívne konanie boli uvedené pri návrhu vlády Slovenskej republiky na skrátané legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (VIII. volebné obdobie, ČPT 96) alebo pri vládnom návrhu na skrátané legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (VII. volebné obdobie, ČPT 47), pričom predmetné vládne návrhy zákonov predpokladali okrem iného vytvorenie nového ministerstva, respektíve nového ostatného ústredného orgánu štátnej správy. V oboch týchto prípadoch Rada pre rozpočtovú zodpovednosť nevypracovala stanovisko.

Možno tak konštatovať, že sa v rámci Slovenskej republiky stalo zaužívanou praxou, že nová vláda realizuje v krátkom časovom rámci po jej vymenovaní nastavenie vzájomných kompetenčných vzťahov ministerstiev, prípadne ostatných ústredných orgánov štátnej správy v súlade so svojimi programovými prioritami formou skrátaného legislatívneho konania.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk