



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli XXX
[...] (2017) XXX draft

ANNEX 20

PRÍLOHA

Príloha o krajine

SLOVENSKO

(Iba anglické znenie je autentické)

k

SPRÁVE KOMISIE

**predloženej podľa článku 8 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej
a menovej únii**

SLOVENSKO

Slovensko uložilo svoju ratifikačnú listinu Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii na Generálnom sekretariáte Rady Európskej únie 17. januára 2013.

Vnútroštátne ustanovenia zohľadnené v hodnotení sú najmä ustanovenia:

- ústavy,
- zákona č. 436/2013 Z. z. z 29. novembra 2013, ktorým sa do zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy vložil nový § (§ 30a),
- ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z. z. z 8. decembra 2011, ktorým bola zriadená Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ako orgán monitorovania.

1. Právny štatút ustanovení

Ustanovenia § 30a sú súčasťou štatutárneho práva. Ako také sú právne záväzné pre verejnú správu a súkromné osoby. V texte § 30a nie je uvedené žiadne časové obmedzenie jeho platnosti, a preto ho možno považovať za trvalé opatrenie. Na druhej strane § 30a je súčasťou štatutárneho práva a jasne nemá ústavnú povahu na rozdiel od ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

V článku 59 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je stanovené, že ročný rozpočet a všeobecné rozpočtové pravidlá sa prijímajú v rámci štatutárneho práva. Preto nemožno vylúčiť situáciu, keď by zákon o ročnom rozpočte výslovne zmenil § 30a alebo by obsahoval ustanovenia, ktoré by s ním boli nezlučiteľné.

Napriek tomu však, že zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy spadá pod štatutárne právo, článkom 7 ods. 5 ústavy sa zaručuje prednosť medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré sú s nimi v rozpore. V článku 86 písm. d) ústavy sa Národnej rade Slovenskej republiky udeľuje právomoc rozhodnúť, či je konkrétna zmluva medzinárodnou zmluvou v zmysle článku 7 ods. 5 ústavy, a tým stanoviť jej prednosť pred vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré sú s ňou v rozpore. Slovenské orgány informovali Komisiu, že podľa oznámenia č. 18/2013 Z. z. Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, ktoré predstavuje nástroj, ktorým bola prijatá Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, národná rada rozhodla, že Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii je zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi na účely článku 7 ods. 5 ústavy¹. Následne v zmysle článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy má Ústavný súd Slovenskej republiky právomoc preskúmať zlučiteľnosť štatutárnych právnych predpisov so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Podľa článku 130 ods. 1 ústavy toto konanie môže iniciovať najmenej jedna pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident republiky, vláda, slovenský súd, generálny prokurátor alebo ombudsman, ak vec súvisí s ľudskými právami.

Z uvedených skutočností vyplýva, že ustanovenia v právnych predpisoch Slovenska spĺňajú kritérium, že majú byť „záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo

¹ List slovenských orgánov z 15. júla 2016.

v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov“.

2. Pravidlo vyrovnaného rozpočtu

V § 30a ods. 1 sa vyžaduje, aby bol „rozpočet verejnej správy“ vyrovnaný alebo prebytkový. Táto požiadavka sa vzťahuje na saldo verejných financií v štrukturálnom vyjadrení, ako sa uvádza v § 30a ods. 1 a ako potvrdili slovenské orgány. Zakotvenie strednodobého rozpočtového cieľa v právnych predpisoch je zabezpečené § 30a ods. 1, ktorý odkazuje na požiadavku dodržiavať postup úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa, a tým sa strednodobý rozpočtový cieľ uznáva ako hlavný fiškálny cieľ. V § 30a ods. 1 sa takisto uvádza, že strednodobý rozpočtový cieľ musí byť definovaný v súlade so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii a Paktom stability a rastu². Okrem toho sa strednodobý rozpočtový cieľ v § 30a ods. 2 označuje za hlavný cieľ pri uplatnení korekčného mechanizmu v prípade výrazného odchylenia.

V § 30a ods. 1 sa tiež upresňuje, že „rozpočet verejnej správy“ sa považuje za vyrovnaný, ak je štrukturálny schodok rovný alebo nižší ako 0,5 % podielu na hrubom domácom produkte. Štrukturálny schodok môže byť rovný alebo nižší ako 1 % podielu na hrubom domácom produkte za podmienok uvedených v § 30a ods. 1 v súlade so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Ako potvrdili príslušné orgány, tieto ustanovenia určujú dolné hranice štrukturálneho salda na úrovni 0,5 % HDP alebo 1,0 % HDP v súlade so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.

Konvergencia k strednodobému rozpočtovému cieľu: Podmienka postupu úprav stanovená v § 30a ods. 1 je splnená, ak je postup úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa zabezpečený v súlade so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii a Paktom stability a rastu.

Únikové klauzuly: V § 30a ods. 3 sa uvádza, že korekčný mechanizmus sa neuplatňuje v prípade výnimočných okolností. V zákone nie sú uvedené priamo, ale prostredníctvom odkazu na článok 3 ods. 3 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Existenciu výnimočných okolností vyhlasuje vláda na základe návrhu ministerstva financií a na základe predchádzajúceho hodnotenia Radou pre rozpočtovú zodpovednosť.

Celkove pravidlo vyrovnaného rozpočtu spĺňa požiadavky Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.

3. Korekčný mechanizmus

Ustanovenia týkajúce sa korekčného mechanizmu sú prevažne uvedené v § 30a ods. 2.

Aktivácia: Podľa § 30a ods. 2 ministerstvo financií zverejní v stanovených termínoch (30. júna a 30. novembra), či došlo k výraznému odchyleniu sa od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od postupu úprav. § 30a ods. 2 vyslovene odkazuje na koncepciu výraznej odchýlky z nariadenia č. 1466/97. Ako potvrdili slovenské orgány, korekčný mechanizmus sa aktivuje automaticky po zistení závažnej odchýlky na úrovni Únie v zmysle článku 6 ods. 2 nariadenia č. 1466/97. Ministerstvo financií môže korekčný mechanizmus aktivovať z vlastnej iniciatívy, ak zistí výraznú odchýlku od strednodobého rozpočtového

² „Dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu verejnej správy vrátane postupu vedúceho k strednodobému cieľu sa zabezpečuje podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, a osobitných predpisov.“

cieľa alebo postupu úprav smerom k tomuto cieľu. Nakoniec má Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mandát posúdiť existenciu výrazných odchýlok a vláda musí zaujať stanovisko vo vzťahu k týmto hodnoteniam (§ 30a ods. 4).

Podstata korekcie: V prípade aktivácie musí ministerstvo financií pripraviť plán korekcie a prediskutovať korekčné opatrenia so zástupcami nižších úrovní verejnej správy; potom vláda rozhodne o obsahu plánu korekcie.

Plán korekcie musí zohľadňovať odporúčania adresované Slovensku v rámci preventívnej a nápravnej časti Paktu stability a rastu [články 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a článok 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97]. Hlavnou zárukou je preto povinnosť zabezpečiť konzistentnosť s odporúčaniami prijatými na úrovni Únie v rámci Paktu stability a rastu.

Okrem toho úroveň korekcie musí zohľadniť rozsah odchýlky. Preto, hoci právne predpisy neobsahujú špecifické pravidlo o korekcii pre konkrétnu krajinu, zahŕňajú implicitný odkaz na zásadu proporcionality tak, ako ju potvrdili slovenské orgány.

Nakoniec Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyhodnotí plán korekcie a bude pravidelne monitorovať jeho vykonávanie tak, ako to potvrdili slovenské orgány (pozri oddiel 4).

Celkove: Korekčný mechanizmus spĺňa požiadavky Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii a spoločné zásady. Ako potvrdili slovenské orgány, zdôrazňuje konzistentnosť s rámcom rozpočtového dohľadu Únie, pričom aktivácia a podstata korekcie súvisia s odporúčaniami, ktoré riešili inštitúcie Únie, a podstata korekcie musí dodržať zásadu proporcionality a byť pravidelne monitorovaná.

4. Orgán monitorovania

Slovenským orgánom monitorovania je Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Zloženie a štatutárny režim: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá začala pracovať 1. marca 2012, vychádza z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti z 8. decembra 2011 (články 3 a 4). Je to nezávislý orgán vytvorený na monitorovanie a posudzovanie vývoja verejných financií, ako aj dodržiavania fiškálnych pravidiel. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je zložená z predsedu a dvoch členov, ktorých podporuje stály sekretariát.

Mandát: V § 30a odsekoch 2 a 4 zákona č. 523/2004 sa Rade pre rozpočtovú zodpovednosť zverujú osobitné úlohy, ktoré sa vyžadujú na základe rozpočtovej dohody a spoločných zásad. Mandát zahŕňa vydávanie hodnotení o výskyte okolností, ktoré umožňujú aktivovať korekčný mechanizmus a vyhodnotenie návrhu na korekciu. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zodpovedá aj za označenie začiatku a konca trvania osobitných okolností, ktoré umožňujú aktivovať únikové klauzuly (§ 30a ods. 4). Hoci v zákone sa výslovne nepredpokladá poskytovanie pravidelných hodnotení priebehu korekcie Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, slovenské orgány formálne potvrdili³, že zákon je potrebné vykladať tak, že sa v ňom implicitne stanovuje, že hodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekcie zahŕňa aj informácie o tom, či korekcia postupuje v súlade s vnútroštátnymi predpismi a plánmi. V rámci svojho širšieho mandátu má Rada pre rozpočtovú zodpovednosť aj úlohu vytvárať analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií, všeobecné hodnotenia dodržiavania fiškálnych pravidiel a všetky správy týkajúce sa riadenia verejných financií.

Zásada „dodržiuj alebo vysvetli“: Podľa § 30a ods. 4 zákona č. 523/2004 má ministerstvo financií povinnosť zverejňovať svoje názory na hodnotenia Rady pre rozpočtovú

³ List slovenských orgánov z 15. júla 2016.

zodpovednosť týkajúce sa možnej aktivácie korekčného mechanizmu a použitia únikových klauzúl. Ak sa vláda rozhodne nevyužiť korekčný mechanizmus navrhnutý ministerstvom financií (v súvislosti s návrhom ktorého Rada pre rozpočtovú zodpovednosť predtým zverejnila svoje hodnotenie), má povinnosť predložiť písomné odôvodnenie svojho rozhodnutia národnej rade. Pokiaľ ide o hodnotenia toho, či korekcia postupuje v súlade s vnútroštátnymi predpismi a plánmi, táto úloha implicitne pripadá Rade pre rozpočtovú zodpovednosť a následne sa v tejto súvislosti nešpecifikuje zásada „dodržuj alebo vysvetli“. Slovenské orgány však formálne potvrdili, že ministerstvo financií bude zverejňovať aj názory na hodnotenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť týkajúce sa postupu korekcie.

Nezasahovanie a spôsobilosť komunikovať: V ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti (článok 3) sa jasne uvádza, že Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je nezávislý orgán a jej členom je zakázané súčasne zastávať niektoré dôležité (predovšetkým politické) funkcie, ktoré sú v zákone vymenované. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je spôsobilá komunikovať slobodne a včasne okrem iného prostredníctvom vlastného webového sídla⁴.

Postup pri vymenovaní: Predsedu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť volí a odvoláva národná rada na základe vládneho návrhu. Ďalších dvoch členov nominuje národná rada na základe návrhu prezidenta Slovenskej republiky a guvernéra Národnej banky. Funkčné obdobie členov rady je neobnoviteľné a trvá sedem rokov. Proces navrhovania členov zaručuje, že členovia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť majú primerané znalosti a skúsenosti, pretože v zmysle ustanovení zákona musia mať ukončené úplné vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a najmenej päť rokov praxe v oblasti finančníctva a makroekonómie. Člena Rady pre rozpočtovú zodpovednosť môže odvolať iba národná rada, ak bol člen rady právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, ak bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený alebo obmedzený v spôsobilosti na právne úkony alebo ak člen rady nie je schopný šesť mesiacov vykonávať svoju funkciu.

Zdroje a prístup k informáciám: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je financovaná z rozpočtu Národnej banky, ktorá si môže náklady nechať preplatiť ministerstvom financií. Jej rozpočet na rok 2015 bol 1,3 milióna EUR. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť má sekretariát, ktorý zamestnáva 13 odborníkov na hospodárske a rozpočtové záležitosti, ktorým pomáhajú štyria zamestnanci zodpovední za administratívne úlohy. Všetky organizačné zložky verejnej správy majú zákonnú povinnosť poskytovať informácie, ktoré si Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyžiada.

Celkove zloženie slovenských orgánov monitorovania spĺňa požiadavky Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii a spoločných zásad vzhľadom na formálny záväzok vnútroštátnych orgánov používať zásadu „dodržuj alebo vysvetli“ v súlade so spoločnými zásadami. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je založená na ústavnom zákone a má k dispozícii potrebné záruky funkčnej autonómie. Jej mandát sa vzťahuje na úlohy stanovené rozpočtovou dohodou a spoločnými zásadami. Zásada „dodržuj alebo vysvetli“ je výslovne stanovená v zákone, pokiaľ ide o aktiváciu korekčného mechanizmu, ako aj únikových doložiek, a slovenské orgány formálne potvrdili, že sa bude uplatňovať aj v súvislosti hodnotením postupu korekcie. Sú zavedené primerané opatrenia, ktoré Rade pre rozpočtovú zodpovednosť zaisťujú prístup k zdrojom a informáciám.

⁴ <http://www.rozpocetvarada.sk>.

5. Záver

Vnútroštátne ustanovenia prijaté Slovenskom sú v súlade s požiadavkami stanovenými v článku 3 ods. 2 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii a v spoločných zásadách vzhľadom na formálny záväzok poskytnutý vnútroštátnymi orgánmi používať zásadu „dodržuj alebo vysvetli“ v súlade so spoločnými zásadami.