

Dôvodová správa

Všeobecná časť

Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“) v nadväznosti na reformu fiškálnych pravidiel Európskej únie, ktorá sa zameriava na výrazné znižovanie vysokých úrovní dlhu členských štátov a podporu udržateľného a inkluzívneho rastu, predkladá 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 menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon“).

Novelou zákona sa zabezpečuje odstránenie dvojkoľajnosti národných a nových európskych fiškálnych pravidiel schválených 23. apríla 2024, ktoré sú ustanovené v novelizovanej smernici Rady, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov, v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 (Ú. v. EÚ L 2024/1263 z 30.4.2024) (ďalej len „nariadenie (EÚ)“) a v novelizovanom nariadení Rady (ES) č. 1467/97 o urýchl'ovaní a objasňovaní vykonávania postupu pri nadmernom schodku. Konsolidácia verejných financií sa bude odvíjať od plnenia referenčných hraníc verejného dlhu 60 % hrubého domáceho produktu a deficitu verejných financií 3 % hrubého domáceho produktu. Cieľom pripravovaného návrhu zákona je preto zosúladiť aktuálnej národnej právnej úpravy s novými európskymi fiškálnymi pravidlami, najmä previazanie existujúceho inštitútu limitu verejných výdavkov na rast „čistých výdavkov“, trajektóriu ktorého stanoví Európska komisia v strednodobom horizonte minimálne štyroch rokov. Čisté výdavky definuje nariadenie (EÚ) ako výdavky verejnej správy bez úrokových výdavkov, diskrečných príjmových opatrení, výdavkov na programy Únie plne kryté príjmami z fondov Únie, vnútroštátnych výdavkov na spolufinancovanie programov financovaných Úniou, cyklických prvkov výdavkov na dávky v nezamestnanosti a jednorazových a iných dočasných opatrení. Ukazovateľ čistých výdavkov sa stane operatívnym nástrojom nových pravidiel na zabezpečenie podpory zdravých a udržateľných verejných financií, ako aj podporu udržateľného a inkluzívneho rastu.

Návrhom sa zabezpečuje, že vláda alebo na základe splnomocnenia vlády minister financií bude môcť v priebehu roka upraviť limity verejných výdavkov kapitol štátneho rozpočtu pri rešpektovaní limitu verejných výdavkov štátneho rozpočtu ako celku. Celkový limit verejných výdavkov bude možné prekročiť len za podmienok uvedených v nariadení (EÚ), ak bude aktivovaná všeobecná úniková doložka alebo národná úniková doložka.

V súlade s novými fiškálnymi pravidlami sa navrhuje, aby do pôsobnosti ministerstva financií ako ústredného orgánu štátnej správy, ktorý riadi práce a usmerňuje vypracovanie návrhu rozpočtu verejnej správy, patrilo vypracovanie národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu, súčasťou ktorého má byť trajektória vývoja čistých výdavkov, ako aj súbor reforiem a investícií. Národný fiškálno-štrukturálny plán bude schvaľovať vláda, ktorá ho následne predloží Národnej rade Slovenskej republiky. Rozpočet verejnej správy sa bude realizovať a zostavovať v súlade s národným fiškálno-štrukturálnym plánom. Navrhuje sa aj ustanoviť novú úlohu pre ministerstvo financií, a to vypracovávať výročnú správu o pokroku, predmetom ktorej bude hodnotenie plnenia národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu, vrátane plnenia limitu verejných výdavkov. Navrhuje sa tiež upraviť pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislej fiškálnej inštitúcie vo vzťahu k vypracovaniu a zverejneniu hodnotenia k výročnej správe o pokroku vrátane posúdenia súladu výsledku

rozpočtového hospodárenia s trajektóriou vývoja čistých výdavkov, ako aj plnenia limitu verejných výdavkov a analýzy faktorov, ktoré sú základom odchýlky od trajektórie čistých výdavkov.

V súvislosti s potrebou zostavovať a realizovať rozpočet verejnej správy v súlade s limitom verejných výdavkov, dopĺňa sa povinnosť pre všetky subjekty verejnej správy, ktorých výdavky sú súčasťou rozpočtu verejnej správy, a na ktoré sa vzťahuje limit verejných výdavkov, zostavovať a upravovať rozpočet v informačnom systéme ministerstva financií.

S cieľom zabezpečiť dodržanie limitu verejných výdavkov, predkladaný návrh novely zákona upravuje lehotu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu rozpočtovaných formou bežných výdavkov a kapitálových výdavkov, pričom dochádza k zjednoteniu lehoty na použitie bežných výdavkov štátneho rozpočtu a kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu do konca rozpočtového roka, na ktorý boli rozpočtované. Vzhľadom na takúto navrhovanú úpravu lehoty použitia prostriedkov štátneho rozpočtu nebude možný presun výdavkov štátneho rozpočtu rozpočtovaných v kapitolách štátneho rozpočtu do ďalších rokov. Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu poskytnuté fyzickým alebo právnickým osobám bude možné použiť na určený účel aj v troch rozpočtových rokoch bezprostredne nasledujúcich po roku, na ktorý boli rozpočtované. Taktiež bežné výdavky poskytnuté fyzickým osobám alebo právnickým osobám na program rozvojovej spolupráce, na programy podporujúce medzinárodnú vzdelávaciu mobilitu alebo medzinárodnú vedeckú mobilitu, ak vyplývajú z medzinárodnej zmluvy alebo ak program schválila vláda alebo Agentúrou na podporu výskumu a vývoja bude možné použiť na určený účel aj v troch rozpočtových rokoch bezprostredne nasledujúcich po roku, na ktorý boli rozpočtované.

Pri prostriedkoch Európskej únie, prostriedkoch štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, prostriedkoch mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a prostriedkoch štátneho rozpočtu určených na financovanie účelov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi zostáva zachovaná možnosť ich použitia aj v nasledujúcich rozpočtových rokoch až do ich vyčerpania na určený účel. Prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie účelov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi budú predmetom automatického viazania ku koncu rozpočtového roka.

Návrh zákona reaguje aj na skúsenosti a potreby z aplikačnej praxe pri uplatňovaní zákona, ako je napríklad zníženie počtu rezerv rozpočtovaných v štátnom rozpočte, a to na rozpočtovú rezervu vlády, rozpočtovú rezervu predsedu vlády, rezervu na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia a rezervu na riešenie krízových situácií mimo času vojny a vojnového stavu a vykonávanie povodňových prác. Návrhom zákona sa upravuje, kde sa rozpočtujú jednotlivé rezervy, kto bude rozhodovať o ich použití a akým spôsobom bude zabezpečená transparentnosť pri tvorbe a použití rezerv.

Navrhuje sa tiež úprava spôsobu zúčtovania finančných prostriedkov štátneho rozpočtu poskytnutých z rozpočtu príslušných kapitol, ktorý budú určovať a zabezpečovať správcovia kapitol. Vratky prostriedkov z finančného zúčtovania budú odvádzané na príjmový účet správcu kapitoly.

Doplňa sa nový titul viazania prostriedkov štátneho rozpočtu správcom kapitoly, a to vo vzťahu k prijatiu prostriedkov z Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie na účely, na ktoré už predtým boli do rozpočtu kapitoly uvoľnené prostriedky zo štátneho rozpočtu rozpočtovým opatrením (povolené prekročenie limitu výdavkov).

Návrh zákona reaguje aj na skutočnosť, že Národnou radou Slovenskej republiky neboli schválené limity výdavkov na roky 2024 – 2026. S cieľom splniť míľnik plánu obnovy a odolnosti, ktorým je limit verejných výdavkov, a zabezpečiť jeho implementáciu vo vzťahu k rozpočtu verejnej správy na rok 2024, sa navrhuje ustanoviť limit verejných výdavkov na rok 2024 priamo zákonom.

V článku II. sa dopĺňa zákon č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Návrhom sa umožňuje zjednodušenie vstupu dobrovoľných klientov do systému Štátnej pokladnice tým, že sa umožní ponechať časť účtov týchto klientov v komerčnej banke.

V článku III sa v nadväznosti na nový rámec fiškálnych pravidiel Európskej únie novelizuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Návrhom sa reaguje na vypustenie povinnosti vypracovávať program stability, pričom sa dopĺňa úloha pre ministerstvo financií oznamovať v určenej lehote republikovým združeniam obcí a zástupcom vyšších územných celkov limit verejných výdavkov pre obce a vyššie územné celky, ktorý je súčasťou rozpočtu verejnej správy.

Návrh 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 zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, na informatizáciu spoločnosti, na služby verejnej správy pre občana a na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

V súvislosti s potrebou zabezpečiť splnenie míľnika Plánu obnovy a odolnosti vo vzťahu k limitu verejných výdavkov sa navrhuje účinnosť § 37p v novelizačnom bode 28 dňom vyhlásenia tohto zákona. V nadväznosti na nové európske pravidlá a proces zostavenia rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 sa účinnosť ostatných ustanovení zákona navrhuje 1. augusta 2024.