EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

EUROSYSTÉM

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 5. decembra 2011

k rozpočtovej zodpovednosti

(CON/2011/96)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 11. novembra 2011 žiadosť Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet o stanovisko k návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „návrh zákona“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článkoch 127 ods. 4 a 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie a článku 2 ods. 1 tretej zarážke rozhodnutia Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou vnútroštátnymi orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov[1], nakoľko sa návrh zákona týka Národnej banky Slovenska (NBS). V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

1. Účel návrhu zákona

V návrhu zákona sa upravujú pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti a zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť[2].

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „rada“) bude nezávislým orgánom monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti[3]. Jej členmi budú predseda a dvaja ďalší členovia zvolení Národnou radou Slovenskej republiky. Guvernér NBS navrhne kandidáta na jedného z členov rady[4]. Členstvo v rade bude nezlučiteľné s členstvom v Bankovej rade NBS[5]. NBS bude financovať Kanceláriu rady (ďalej len „kancelária“) a určí limit jej výdavkov[6]. V rozsahu výkonu svojej pôsobnosti bude rada spolupracovať s NBS a poskytovať jej údaje[7].

1 Mimoriadne vydanie Ú.v. EÚ, kapitola 1/zv. 1, s. 446.

2 Článok 1 návrhu zákona.

3 Článok 3 ods. 1 návrhu zákona.

4 Článok 3 ods. 2 návrhu zákona. Podľa článku 10 ods. 3 pri prvej voľbe navrhne kandidáta aspoň jedna pätina všetkých poslancov.

5 Článok 3 ods. 4 návrhu zákona.

6 Článok 3 ods. 8 návrhu zákona.

7 Článok 4 ods. 2 návrhu zákona.

Návrh zákona spočiatku ustanovuje horný limit dlhu verejnej správy (ďalej len „dlh“) vo výške 60% podielu na HDP a ustanovuje postup na zníženie dlhu, ak výška dlhu dosiahne aspoň 50 % podielu na HDP. Od roku 2018 sa bude horný limit dlhu verejnej správy každoročne znižovať o jeden percentuálny bod, až kým v roku 2028 nedosiahne 50% podielu na HDP, pričom sa postup na zníženie dlhu uplatní pri dlhu vo výške aspoň 40% podielu na HDP.

2. Financovanie rady a kancelárie

Kancelária bude mať právnu subjektivitu a bude vykonávať úlohy spojené s odborným, organizačným, administratívnym, personálnym a technickým zabezpečením činnosti rady. Riadiť ju bude výkonný riaditeľ a bude mať vlastných zamestnancov, ktorí budú vykonávať funkciu rozpočtových analytikov[8]. Rada bude rozhodovať o štruktúre rozpočtu rady aj kancelárie. NBS bude financovať kanceláriu a určí celkový limit jej výdavkov, pričom dôvodová správa k článku 3 návrhu zákona tiež uvádza, že NBS bude financovať radu.

ECB poznamenáva, že je dôležité zabezpečiť súlad so zákazom menového financovania podľa článku 123 zmluvy. Ide v podstate o zákaz pre národné centrálne banky umožňovať prečerpávanie účtov alebo poskytovať iný druh úveru verejnému sektoru[9]. Vnútroštátna legislatíva preto nesmie požadovať, aby národná centrálna banka financovala výkon funkcií iných orgánov verejného sektora[10]. Rada a jej kancelária sú nezávislé od NBS a ich úlohou nie je ani úloha centrálneho bankovníctva, ani nenapomáhajú výkonu takejto úlohy. Preto by mali byť úlohy kancelárie plnené a financované prostredníctvom štátneho rozpočtu. Financovanie výdavkov kancelárie a rady prostredníctvom NBS je týmto v rozpore so zákazom menového financovania.

3. Rozpočtové pravidlá

Navrhované rozpočtové pravidlo ustanovuje horný limit dlhu a niekoľko stupňov opatrení na sprísnenie rozpočtovej politiky, ak sa výška dlhu blíži k hornému limitu alebo ho prekročí. Ak dlh zostane najmenej 10 % pod horným limitom, neustanovujú sa pre rozpočtovú politiku žiadne obmedzenia. Ak dlh prekročí viaceré úrovne, vyžadujú sa čoraz prísnejšie opatrenia, ktorými sú zdôvodnenie, obmedzenia výdavkov a hlasovanie o dôvere, ak sa horný limit prekročí. Uvedené opatrenia sa neuplatňujú v prípade vážnej recesie, finančnej krízy, prírodnej katastrofy a vojny. Prechodné ustanovenia upravujú, že počiatočný limit dlhu je stanovený na 60 % podielu na HDP a postupne sa bude znižovať o 1 percentuálny bod ročne počnúc rokom 2018 s tým, že konečný horný limit 50 % podielu na HDP sa dosiahne v roku 2028.

ECB je toho názoru, že navrhované rozpočtové pravidlo upravené v návrhu zákona, nespĺňa všetky rozpočtové požiadavky, keďže nezahŕňa limit deficitu, ustanovenia, ktoré by umožnili hospodársky cyklus a odkaz na legislatívu Únie. Toto rozpočtové pravidlo by malo obmedziť okrem dlhu aj deficit verejnej správy, aby ním bola fiškálna politika viazaná aj v prípade relatívne nízkeho dlhu. Limit deficitu

8 Dôvodová správa k článku 3.

9 Presný rozsah uplatnenia zákazu menového financovania je bližšie upravený v nariadení Rady (ES) č. 3603/93.

10 Konvergenčná správa, máj 2010, s. 25.

sa vyžaduje aj v smernici Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov[11], ako aj vo vyhlásení zo summitu o eure z 26. októbra 2011[12]. Rozpočtové pravidlo by navyše malo obsahovať ustanovenia ohľadom hospodárskeho cyklu, ktoré idú nad rámec navrhovaných výnimiek, ktoré sa dajú uplatniť len v najzložitejších podmienkach. Rozpočtové pravidlo by tiež malo obsahovať odkaz na legislatívu Únie tak, aby sa zohľadnili prípadné budúce zmeny v limitoch Únie pre deficit alebo dlh.

Uprednostňuje sa, aby sa uvedené pravidlá smernice 2011/85/EÚ ustanovili v návrhu zákona, keďže vyhlásenie zo summitu o eure z 26. októbra 2011 odporúča ich prijatie na úrovni ústavných predpisov. ECB poznamenáva, že slovenský zákonodarca upravuje formou ústavného zákona len najdôležitejšie záležitosti, a že uvedené pravidlá by sa v každom prípade mali zohľadniť v slovenskej legislatíve.

4. Rozpočtová transparentnosť

Ustanovenia o transparentnosti nepokrývajú všetky požiadavky uvedené v smernici 2011/85/EÚ, ako je povinnosť uverejňovať údaje zostavované mesačne na základe peňažných tokov, povinnosť porovnávať vlastný makrofiškálny scenár s prognózami Európskej komisie a potrebu pravidelného uverejňovania hodnotenia prognóz ex post. Navyše rozpočtová transparentnosť by sa zvýšila, ak by bola úloha rozpočtových prognóz zverená Rade pre rozpočtovú zodpovednosť a nie výboru spadajúcemu pod Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

5. Vymedzenie pojmu dlh verejnej správy

ECB má za to, že pojem „dlh verejnej správy“ v návrhu zákona má rovnaký význam ako v článku 1 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva[13]. Aby sa však predišlo nejasnostiam, ECB navrhuje, aby sa vymedzenie pojmu dlh verejnej správy zaviedlo medzi vymedzenia pojmov a aby sa upresnili oceňovanie a konsolidácia dlhu verejnej správy a dotknuté finančné nástroje. Výška dlhu spomínaná v článku 5 ods. 2 návrhu zákona by mala tiež odkazovať na uvedený Protokol a na nariadenie (ES) č. 479/2009.

Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurte nad Mohanom 5. decembra 2011.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI

11 Ú.v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 41.

12 Dostupné na internetovej stránke Rady Európskej únie www.consilium.europa.eu.

13 Ú. v. EÚ L 145, 10.6.2009, s. 1.