



ST(R)OP MÍŇANIU

Zavedenie účinných výdavkových limitov na Slovensku

Ludovít Ódor

Diskusná štúdia 2/2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

Táto štúdia prezentuje názory autora a nemusí odzrkadľovať názory Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Diskusné štúdie sa pripravujú s cieľom podporiť diskusiu k danej téme a skvalitniť metodologický aparát Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

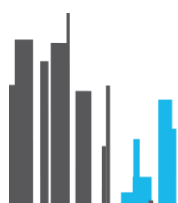
Copyright ©

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.

Obmedzenie zodpovednosti

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nepreberá žiadnu zodpovednosť za informácie, ktoré poskytuje. Za žiadnych okolností nebude akceptovať zodpovednosť za straty alebo škody, ktoré môžu vzniknúť použitím takýchto informácií. Toto obmedzenie platí predovšetkým k aktuálnosti údajov, ich presnosti, právoplatnosti a dostupnosti informácií.

Pripomienky alebo komentáre k štúdiu sú vítané na e-mailovej adrese metodologia@rrz.sk alebo adrese autora. Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov a číslo štúdie.



ST(R)OP MÍŇANIU

Zavedenie účinných výdavkových limitov na Slovensku

Ludovít Ódor¹

ABSTRAKT

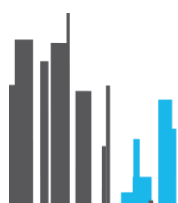
Diskusná štúdia kriticky analyzuje rozpočtový rámec na Slovensku a porovnáva ho s najlepšou praxou zo sveta. Jedným z hlavných záverov je, že SR potrebuje posilniť záväznosť rozpočtovania na strednodobom horizonte. V tejto súvislosti štúdia odporúča, aby boli implementované záväzné agregátne výdavkové stropy, navrhované vládou a schválené parlamentom pre celé volebné obdobie. Aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpokladá, že práve výdavkové limity sú najvhodnejším fiškálnym pravidlom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a proticyklickosti verejných financií. Zároveň platí, že striktnějšíe výdavkové stropy sú kľúčové aj pre úspech projektu hodnota za peniaze. Okrem zmien v národnom rámci, štúdia navrhuje aj prijatie minimálnych štandardov pre stredodobé rozpočtovanie na úrovni celej eurozóny.

Kľúčové slová: fiškálne pravidlá, výdavkový limit, strednodobý výdavkový rámec, MTBF

JEL klasifikácia: E61, E62, H61, H68

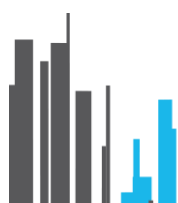
¹ Ludovít Ódor: odor@rrz.sk

Poďakovanie: Za cenné pripomienky a návrhy chcem poďakovať Michalovi Horváthovi a účastníkom seminára RRZ k tejto štúdii.



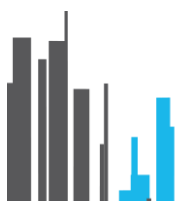
Obsah

Úvod	6
1. Prečo sú dôležité strednodobé rozpočtové rámce?	8
1.1 Celkové fiškálne rámce	8
1.2 Strednodobé rozpočtové rámce.....	9
1.3 Implementácia MTBF	11
2. Legislatívne prostredie pre strednodobé rozpočtovanie na Slovensku	12
2.1 Ohraničenia vyplývajúce z domácich pravidiel	12
2.2 Strednodobé ohraničenia vyplývajúce z európskych pravidiel	13
3. Strednodobé rámce: najlepšia medzinárodná prax.....	15
3.1 Hlavné aspekty pri zavedení strednodobých rámcov	15
3.2 Úspešné príklady zo zahraničia.....	17
4. Slabé stránky MTBF na Slovensku	19
5. Návrh na zavedenie výdavkových stropov.....	26
5.1 Princípy strednodobých rámcov.....	26
5.2. Postup pri stanovovaní stropov	28
5.3. Implementácia.....	32
5.4. Iné návrhy	32
6. Návrh na zavedenie minimálnych štandardov pre MTBF v eurozóne	33
Záver.....	35
Literatúra.....	36
Príloha č. 1 – rozdiel medzi nami navrhovanými výdavkovými stropmi a výdavkovým benchmarkom	38



Zoznam boxov, tabuliek, grafov a obrázkov

Box 1: Osvedčené prístupy k strednodobému rozpočtovaniu.....	16
Box 2: Faktory úspechu pre MTBF	18
Tabuľka 1: MTBF v krajinách OECD	17
Tabuľka 2: Rozpočet a skutočnosť v roku 2015.....	22
Tabuľka 3: Rozpočet kapitoly Všeobecná rozpočtová správa v roku 2015.....	23
Tabuľka 4: Najvýznamnejšie rozpočtové opatrenia vo VPS v roku 2015	24
Tabuľka 5: Striktnosť strednodobých rozpočtových rámcov	25
Tabuľka 6: Stanovenie výdavkových stropov	30
Tabuľka 7: Porovnanie nášho návrhu s alternatívou záväzného trojročného rozpočtu.....	31
Graf 1: Vplyv fiškálneho rámca na primárne saldo rozpočtu	9
Graf 2: Fiškálne pravidlá a fiškálne rady vo svete	9
Graf 3: Nárast verejných dlhov v relatívne dobrých časoch.....	10
Graf 4: Index strednodobého rozpočtového rámca.....	18
Graf 5: Index závislosti v staršom veku.....	28
Obrázok č. 1: Návrh na decentralizovaný systém fiškálnej disciplíny v EÚ	33



Úvod

V roku 2016 uplynie dvanásť rokov od prvého odporúčania Európskej komisie zaviesť záväzné strednodobé výdavkové limity na Slovensku² a päť rokov od schválenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti³ (ďalej len ústavný zákon), ktorý spustenie výdavkových stropov predpokladá. Dôvodová správa k ústavnému zákonu hovorí jednoznačne: „**zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti**. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel a ich výhodou je, že ich vyhodnotenie je možné relatívne účinne zabezpečiť radou⁴.“

Okrem rešpektovania ducha ústavného zákona – zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií - nás k diskusii o potrebe rozumne nastavených výdavkových stropov vedie päť dôležitých faktorov.

Po prvé, výdavkové limity boli navrhnuté v rámci koncepcie ústavného zákona **ako hlavný operatívny nástroj fiškálnej politiky** na Slovensku. Dlhový strop mal slúžiť len ako záchranná brzda v prípade, že každoročné operatívne riadenie rozpočtu zlyhá (Horváth a Ódor, 2009). Inak povedané, dlhovú brzdú si treba predstaviť ako kladivo (hrubý nástroj) a výdavkové stropy ako skrutkovač (jemné ladenie rozpočtu). Tým, že sa proces stanovovania výdavkových limitov nedostal do finálneho znenia zákona, mnohí si myslia, že dlhová brzda bola navrhnutá ako operatívny nástroj fiškálnej politiky. Vychádzajúc z tohto mylného predpokladu potom špekulujú o tom aké významné zmeny⁵ potrebuje dlhové pravidlo. Vlastne sa čudujú, prečo kladivo nevyzerá ako skrutkovač. Samozrejme, existujú technické návrhy, ktoré by dokázali zlepšiť fungovanie dlhovej brzdy. Pri súčasných rozpočtových plánoch s klesajúcim dlhom, by však nemali byť vnímané ako najvyššia priorita. To, čo v slovenskom fiškálnom rámci najviac chýba určite nie je zmiernenie dlhovej brzdy, ale nástroj, ktorý by nedovolil prejsť lepšie príjmy v dobrých časoch a ktorý by neobmedzoval výdavky v časoch zlých. Inak povedané, zabránil by rozpočtovým škrtom v recesii a mĺňaniu v expanzii. Automatické stabilizátory by mohli voľne fungovať a fiškálna politika by nebola procyklická.

Po druhé, koncept „hodnota za peniaze“ sa začína postupne udomáčať aj na Slovensku⁶. Dostal sa do programového vyhlásenia vlády a má podporu odborníkov, prezidenta republiky a širokej verejnosti. **Bez tvrdších rozpočtových obmedzení je však motivácia skutočne zvýšiť efektívnosť verejných výdavkov nízka**. Ak ministri môžu bez problémov minúť viac ako je rozpočtovaná hodnota, je optimistické predpokladať, že budú pociťovať každú dosiahnuteľnú úsporu⁷. Výdavkové limity by mohli byť užitočnou referenciou aj pre revíziu výdavkov, voči ktorým by sa stanovili hlavné ciele (usporiť alebo poskytnúť vyššiu kvalitu s danými zdrojmi).

² Rozhodnutie Rady z 24.6.2004

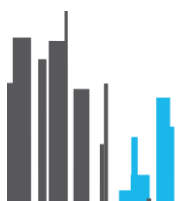
³ Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

⁴ Pod „radou“ sa v zákone myslí Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

⁵ IMF Country Report No. 16/14

⁶ Filko a kol. (2016)

⁷ Detailnejšie v sekcii 1.2.3



Po tretie, v posledných rokoch tak lepšie daňové príjmy ako aj nižšie úrokové náklady na štátnom dlhu priniesli veľmi významné dodatočné zdroje do rozpočtu na Slovensku. Navyše verejným financiám z krátkodobého hľadiska pomohlo aj zníženie príspevku do druhého piliera dôchodkového zabezpečenia. No napriek približne 2 % z HDP navyše oproti plánom (od roku 2012), v posledných dvoch rokoch bol skutočný deficit nad cieľom (podobný scenár hrozí aj v roku 2016). Inak povedané, **pozitívne vplyvy sa z veľkej časti systematicky „prejedli“**.

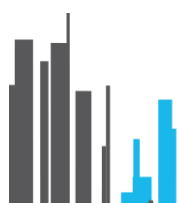
Po štvrté, **každoročne schvaľovaný rozpočet národnou radou vyznieva stále viac archaicky a nezodpovedá modernej praxi**. Napriek tomu, že pri stanovení cieľov hovoríme o celých verejných financiách na trojročnom horizonte a v metodike ESA 2010, parlament schvaľuje iba hotovostný štátny rozpočet, aj ten len na jeden rok dopredu. Okrem toho, súčasná prax ukazuje, že minister financií a vláda dokážu radikálne zmeniť rozpočet aj bez súhlasu národnej rady, čím sa rapídne stráca význam schválenej podoby rozpočtu a niektorých fiškálnych pravidiel.

Po piate, kým reforma riadenia verejných financií v roku 2003 (v spolupráci so Svetovou bankou), ktorá zaviedla napríklad trojročné alebo programové rozpočtovanie, znamenala významný posun pre SR v medzinárodnom porovnaní, **odvtedy sa od nás úspešné krajiny skôr vzdávajú**. Čo sa týka strednodobého výdavkového rámca, index OECD nás radí medzi najslabšie v rámci tohto zoskupenia⁸ a analýza Európskej komisie hodnotí naše rámce ako extrémne ľahko meniteľné⁹.

Táto diskusná štúdia má za cieľ analyzovať súčasný stav, porovnať ho s medzinárodnými najlepšimi praktikami a zároveň predstaviť návrh na zlepšenie strednodobého rozpočtového rámca na Slovensku. Prvá kapitola stručne popisuje hlavné črty fiškálnych rámcov vo všeobecnosti. Druhá kapitola opisuje legislatívne prostredie na Slovensku – aj vo väzbe na európsky fiškálny rámec. Tretia časť v krátkosti prezentuje najlepšiu zahraničnú prax. Štvrtá kapitola kriticky analyzuje súčasný stav na Slovensku. Piata časť ponúka možnosti zavedenia účinných výdavkových limitov na Slovensku. Šiesta kapitola navrhuje zavedenie minimálnych štandardov ohľadom strednodobých rozpočtových rámcov v rámci celej EÚ.

⁸ OECD (2014a)

⁹ Sherwood (2015)



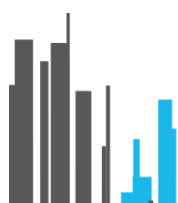
1. Prečo sú dôležité strednodobé rozpočtové rámce?

Hlavným cieľom fiškálnej politiky vo všeobecnosti je zvyšovať blahobyt občanov pomocou vysokého a udržateľného ekonomického rastu a zamestnanosti. Ako uvádza švédka vláda (2011), **fundamentálnou podmienkou pre splnenie tohto cieľa je mať verejné financie v dlhodobom udržateľnom stave** (tento cieľ uvádzala v programoch stability aj slovenská vláda). K tomu je potrebné rešpektovať niekoľko základných pravidiel, princípov a inštitucionálnych obmedzení, ktoré kolektívne nazývame fiškálnym rámcom. Je to súbor navzájom kompatibilných numerických pravidiel, procedúr, kontrolných mechanizmov a inštitúcií. Strednodobé rozpočtové rámce (MTBF) sú len jednou časťou (aj keď veľmi dôležitou) celkových fiškálnych rámcov. V nasledujúcich podkapitolách sa pozrieme na prínosy dobre nastavených fiškálnych rámcov vo všeobecnosti ako aj na hlavnú pridanú hodnotu efektívnych strednodobých rozpočtových rámcov.

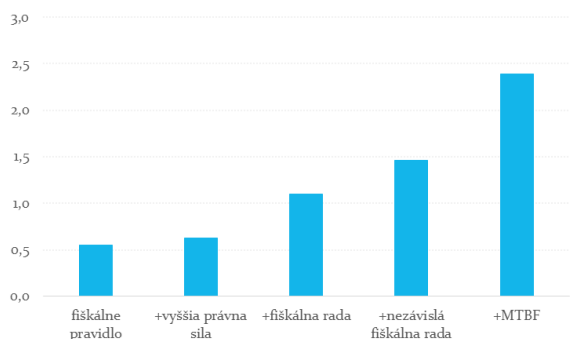
1.1 Celkové fiškálne rámce

V súčasnosti existuje relatívne široký konsenzus medzi ekonómami, že **správne definované fiškálne pravidlá pod dozorom nezávislých fiškálnych rád a dobre nastavené strednodobé rozpočtové rámce sú kľúčovými faktormi pre dosahovanie dobrých výsledkov vo fiškálnej oblasti**. Na grafe 1 sú ilustrované výsledky štúdie výskumníkov z ECB (Nerlich a Reuter, 2013), ktoré ukazujú ako jednotlivé elementy fiškálnych rámcov prispievajú k dlhodobu stabilným verejným financiám. Krajiny, ktoré majú fiškálne pravidlá, dostatočne nezávislé fiškálne rady a dobré strednodobé rámce hospodária omnoho lepšie ako štáty bez týchto obmedzení pre fiškálnu politiku (celkovo viac ako 2 % z HDP pri primárnom salde). Z grafu vyplýva aj to, že pridaná hodnota MTBF je významná (takmer 1 % z HDP). Otázkou je, ako namiešať tie správne ingrediencie?

V otázke vhodne nastavených **fiškálnych pravidiel** sa v poslednom období taktiež kryštalizuje konsenzus. Ódor a P. Kiss (2011) pre Strednú Európu navrhujú trojstupňový systém fiškálnych pravidiel: dlhové pravidlo ako kotva, štrukturálne saldo ako strednodobý cieľ a výdavkové pravidlo ako ľahko kontrolovateľný operatívny nástroj. Podobné závery (preferenciu výdavkových pravidiel pre operatívne riadenie verejných financií) prezentujú aj štúdie z dielne Európskej komisie (Carnot, 2014), Medzinárodného menového fondu (Andrle a kol., 2015), OECD (Kastrop, 2016) alebo najnovšie napríklad z think tanku Bruegel (Claeys a kol., 2016). Detaily fiškálnych pravidiel však musia byť šité na mieru, keďže je dôležité, aby rešpektovali historický vývoj, všeobecný politický a inštitucionálny rámec v danej krajine. Preto podľa nás operatívne nástroje patria skôr na lokálnu ako na európsku úroveň (viac v Ódor a P. Kiss, 2016).

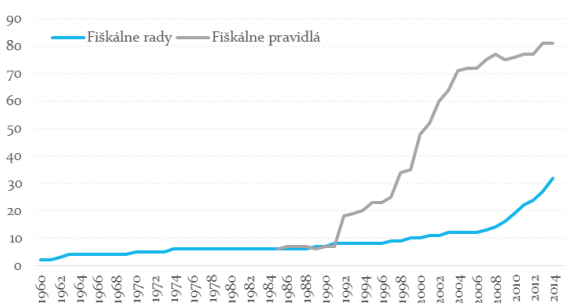


Graf 1: Vplyv fiškálneho rámca na primárne saldo rozpočtu (% z HDP)



Zdroj: Nerlich a Reuter (2013)

Graf 2: Fiškálne pravidlá a fiškálne rady vo svete (počet krajín)



Zdroj: MMF

Taktiež je čoraz viac akceptované v odborných kruhoch, že fiškálne pravidlá a **fiškálne rady** by mali byť komplementmi a nie substitútmi (synergické efekty). Preto vo svete vzniká stále viac nezávislých fiškálnych inštitúcií (viď. graf 2). V Európe je to aj dôsledok legislatívnych zmien, ktoré predpisujú jednotlivým členským štátom zriadiť funkčne nezávislé fiškálne inštitúcie. Medzinárodný menový fond vytvoril databázu fiškálnych rád vo svete (Debrun a Kinda, 2014). Ich hlavnou úlohou je monitorovať rozpočtový vývoj a vyhodnocovať súlad s fiškálnymi pravidlami a požiadavkami na transparentnosť. Okrem toho často zverejňujú analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií alebo vypracovávajú stanoviská s legislatívnym návrhom z rozpočtového hľadiska. OECD (2014b) schválila princípy pre nezávislé fiškálne inštitúcie, ktoré reflektujú úspešné príklady z minulosti. Princípy sú rozdelené do nasledujúcich kategórií: legislatívne ukotvenie, nezávislosť, mandát, zdroje, vzťah s parlamentom, prístup k informáciám, transparentnosť, komunikácia a externé hodnotenie.

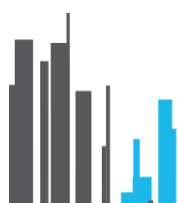
V ďalšom sa pozrieme detailnejšie na tretiu dôležitú ingredienciu úspešných fiškálnych rámcov pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií – strednodobé rozpočtové rámce.

1.2 Strednodobé rozpočtové rámce

Pre implementáciu dobre definovaného výdavkového pravidla – ako operatívneho nástroja – sú nevyhnutné strednodobé rozpočtové rámce, ktoré umožňujú aj lepšie plánovanie. Opatrenia v daňových a výdavkových politikách, ako aj investičné zámery, totiž majú zvyčajne viac než len jednoročný vplyv. Preto každoročné plávanie rozpočtu, ktoré sme mali na Slovensku do roku 2003, neumožňovalo efektívne riadiť štátne financie. V súčasnosti je konsenzus, tak v akademických diskusiách ako aj v praxi, že **k verejným financiám musíme pristupovať „zhora nadol“ a základné trendy by sme mali poznať aspoň na trojročnom horizonte.**

Medzinárodný menový fond (MMF, 2013) definuje strednodobý rozpočtový rámec (MTBF) ako „súbor inštitucionálnych usporiadaní na prioritizáciu, prezentáciu a manažovanie príjmov a výdavkov v strednodobej perspektíve.“ Aké sú hlavné výhody strednodobého rozpočtovania? Pri správnej implementácii môžu strednodobé rámce zlepšiť výsledky hospodárenia štátu:

- cez lepšiu kontrolu nad vývojom agregátnych fiškálnych ukazovateľov,



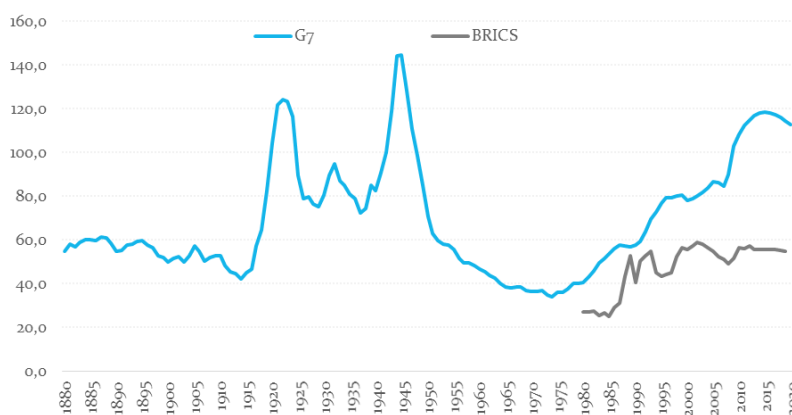
- cez efektívnejšiu alokáciu zdrojov medzi sektormi a prioritami,
- cez vyššiu motiváciu pre správcov rozpočtových kapitol k rozumnému hospodáreniu.

Inak povedané, **dobře nastavené strednodobé rozpočtové rámce prispievajú tak dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ako aj k alokačnej a technickej efektívnosti vynakladania verejných zdrojov (hodnota za peniaze)**. Ak sú MTBF implementované dobre, verejné výdavky sú limitované dostupnými príjmami, alokácia v rozpočte reflektuje priority vlády a verejné tovary a služby sú poskytované nákladovo efektívne. Nasledujúce podkapitoly detailnejšie rozoberajú prečo je tomu tak.

1.2.1 Udržateľnosť verejných financií

Požiadavky rozpočtových kapitol pravidelne výrazne prevyšujú dostupné zdroje na príjmovej strane rozpočtu. Často to súvisí s fenoménom „sklonu k deficitu“, ktorý pramení predovšetkým z politicko-ekonomických faktorov ako krátkozrakosť, problém podcenenia nákladov alebo informačná asymetria (Calmfors a Wren-Lewis, 2011). V období 1975-1995 sme boli vo svete svedkami rastúceho trendu verejných dlhov, napriek relatívne priaznivej ekonomickej situácii (graf 3). Inak povedané, ak sa rozpočet skladá výlučne „zdola nahor“, je takmer nemožné sa ubrániť rastúcemu dlhu a presunu finančného bremena na budúce generácie.

Graf 3: Nárast verejných dlhov v relatívne dobrých časoch (% HDP)

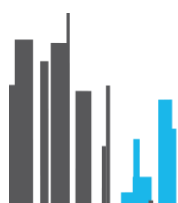


Poznámka: G7=CAN+FRA+GER+USA+UK+JAP+ITA; BRICS=BRA+RUS+IND+CHN+SA

Zdroj: MMF

Strednodobé rozpočtové rámce zostavené zhora nadol tak prispievajú k lepšej kondícii verejných financií z dlhodobého hľadiska. Po prvé, upozorňujú na následky nových politik na strednodobom horizonte a zabraňujú tak možným negatívnym prekvapeniam. Po druhé, dokážu včas varovať vládu o možných problémoch súvisiacich so scenárom nezmenených politik (teda v prípade, že by sa žiadne nové opatrenia neimplementovali). Po tretie, cez strednodobé výdavkové limity prispievajú k ľahšiemu splneniu rozpočtových cieľov. Politická dohoda na výdavkových stropoch pár rokov dopredu sa jednoduchšie realizuje ako tesne pred začiatkom rozpočtového roka (viac v časti 3.2)¹⁰.

¹⁰ Takzvaný „time-inconsistency problem“ – problém nekonzistentnosti v čase.



1.2.2 Lepšia prioritizácia

Strednodobé rozpočtové rámce sú vhodným nástrojom aj pre lepšie rozhodovanie o prioritách vlády. Pri jednoročnom horizonte je mimoriadne ťažké presúvať veľa peňazí z jednej oblasti do druhej, keďže môžu existovať právne, inštitucionálne alebo technické obmedzenia. Tie však nemusia platiť na troj- či štvorročnom horizonte. Vláda tak môže mať lepší prehľad o skutočných prioritách v rozpočte.

Ďalším pozitívnym aspektom MTBF sú lepšie nastavené očakávania verejnosti. Prezentácia opatrení, ktoré budú implementované postupne alebo neskôr pomáhajú súkromnému sektoru lepšie sa rozhodovať.

1.2.3 Efektívnejšie využívanie zdrojov

Ak ministerstvá alebo vládne inštitúcie majú dopredu dané, koľko môžu minúť na strednodobom horizonte, dokážu lepšie identifikovať potenciálne úspory a efektívnejšie financovať programy. Zároveň sa znižuje tlak na ministerstvo financií nachádzať nové a nové zdroje každý rok. Obmedzuje sa tak priestor aj pre kreatívne účtovníctvo (nájsť peniaze navyše za každú cenu).

Ak rozpočty nie sú striktné jednorôčné, znižuje sa aj motivácia minúť všetko na poslednú chvíľu (decembrový efekt). Často sa stáva, že pri „last minute“ nákupoch sa stráca hľadisko efektivity a víťazí časový aspekt.

MTBF pomáha aj investičným zámerom, ktoré sú málokedy implementované na ročnom horizonte. Pri strednodobých limitoch sa ministerstvá vedia sústrediť na realizáciu zámerov s najväčšou pridanou hodnotou pre daňovníka.

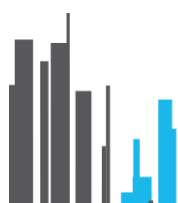
1.3 Implementácia MTBF

Neexistuje jediný správny recept na implementáciu strednodobých rozpočtových rámcov. Podľa MMF (2013) však majú úspešné krajiny štyri črty spoločné:

1. **strednodobé výdavkové limity**, ktoré definujú úroveň možných výdavkov v budúcnosti,
2. mechanizmus na prioritizáciu výdavkov, ktorý zabezpečuje súlad s limitmi reflektujúc priority vlády,
3. ex-ante kontrola, ktorá vynucuje súlad budúcich výdavkov s limitmi,
4. mechanizmus zodpovednosti voči parlamentu a verejnosti.

Na Slovensku sa tiež využívajú ohraničenia na výdavky, avšak len vo veľmi obmedzenej miere. Nasledujúca kapitola popisuje legislatívny priestor tak z pohľadu domáceho ako aj európskeho fiškálneho rámca. Dôraz je kladený na strednodobé rozpočtové rámce a nie na všeobecný popis fiškálnych pravidiel¹¹.

¹¹ Ten je možný nájsť napríklad na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ipo21_en.pdf



2. Legislatívne prostredie pre strednodobé rozpočtovanie na Slovensku

Rozpočet sa každý rok označuje ako „zákon roka“. Všeobecné očakávanie je, že v parlamentnej demokracii musia vlády zodpovedať tak národnej rade ako aj verejnosti za manažovanie verejných financií. Parlament by mal vymedziť mantinely pre vládu v otázkach zdaňovania, alokácie výdavkov a zadlžovania budúcich generácií. Ohraničenia v prípade SR sú definované tak domácim fiškálnym rámcom ako aj európskymi pravidlami.

2.1 Ohraničenia vyplývajúce z domácich pravidiel

Na Slovensku máme zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy¹², ktorý definuje základné pojmy a postupy súvisiace s riadením verejných financií: „Rozpočet verejnej správy je *strednodobým* ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne najmenej na tri rozpočtové roky.“ Rozpočet verejnej správy je zostavovaný v metodike ESA 2010 (akruálny princíp).

Napriek základným definíciám, všetko nad rámec rozpočtu na nasledujúci rok je v praxi len indikatívnym číslom. **Naozaj záväzné ukazovatele nájdeme len pri štátnom rozpočte, aj to len na rok dopredu a len na hotovostnom princípe.** Zákon roka bez príloh tak má zvyčajne len tri strany a sústreďuje sa len na vybrané hotovostné toky. Definované sú predovšetkým tieto veličiny:

- hotovostné príjmy, výdavky a schodok štátneho rozpočtu,
- vzťahy so samosprávou,
- dlh a úvery,
- platové záležitosti,
- iné finančné vzťahy (napríklad osobitné odvody).

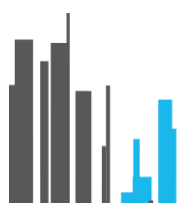
Zákon o štátnom rozpočte neumožňuje počas roka zvýšiť hotovostný schodok¹³. Celkové výdavky je možné navýšiť **maximálne o 1 %** (pre rok 2016 je to cca. 162 mil. eur), samozrejme len ak sú k dispozícii aj dodatočné príjmy (zvyšné peniaze navyše by sa mali usporiť). Pri rešpektovaní týchto ohraničení môže vláda¹⁴ meniť v rámci roka záväzné ukazovatele (príjmy a výdavky kapitol, dotácie a rezervy). Zmeny sa uskutočňujú rozpočtovými opatreniami, ktoré sú zverejnené na internetovej stránke ministerstva financií.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje ďalšie ohraničenia pre výdavky verejných financií, avšak len v prípade, ak hrubý verejný dlh atakuje nebezpečné hranice. Pri prekročení hodnoty 55 % z HDP je potrebné viazať 3 % výdavkov v štátnom

¹² <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/dokumenty/6/>

¹³ S výnimkou finančných prostriedkov prenesených z predchádzajúceho roka.

¹⁴ Alebo minister financií na základe splnomocnenia vlády.



rozpočte (v aktuálnom roku) a vláda musí predložiť do parlamentu rozpočet s nerastúcimi verejným výdavkami na nasledujúci rok. Po prekročení 57 % z HDP je vláda povinná zostaviť vyrovnaný rozpočet.

Ústavný zákon však myslí aj na obdobia, kedy je dlh pod sankčnými pásmami alebo keď je potrebné dostať dlh pod kontrolu operatívnym nástrojom. Dôvodová správa k ústavnému zákona hovorí jednoznačne: „zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. **Bohužiaľ, výdavkové limity zatiaľ zavedené neboli.**

O limitoch výdavkov a korekčných mechanizmoch sa dá dočítať aj v zákone o rozpočtových pravidlách, avšak len v prípade výraznej odchýlky od strednodobého cieľa alebo od trajektórie k nej (ktorá nie je jednoznačne definovaná). Podrobnosti stanovovania však zákon neobsahuje, použitá je všeobecná formulácia: „ministerstvo financií... navrhne vláde limit verejných výdavkov“.

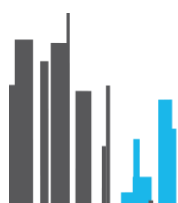
2.2 Strednodobé ohraničenia vyplývajúce z európskych pravidiel

Európsky fiškálny rámec usmerňuje strednodobé fiškálne rámce členských štátov predovšetkým cez dva dokumenty:

- Pakt stability a rastu (vrátane tzv. „six-packu“ a „two-packu“),
- princípy pre národné korekčné mechanizmy (súvisiace s implementáciou fiškálneho kompaktu).

Pakt stability a rastu (PSR) má záväznejší strednodobý charakter predovšetkým vtedy, ak sa krajina nachádza v procedúre nadmerného deficitu (EDP) a má dohodnuté termíny na zníženie deficitu pod 3 % z HDP (korektívna časť). V preventívnej časti, kde aj možné pokuty sú slabšie, nedodržovanie dohodnutých termínov na dosiahnutie strednodobého cieľa má menej vážne následky. Fiškálny rámec po vypuknutí dlhovej krízy bol doplnený ôsmimi novými legislatívnymi úpravami (tzv. six-pack a two-pack). Z hľadiska strednodobého rozpočtovania sú dôležitou zmenou požiadavky na národné strednodobé rozpočtové rámce (direktíva 2011/85) ako aj väčšie zapojenie nezávislých inštitúcií do rozpočtového procesu (two-pack).

Direktíva **predpisuje členským štátom, aby zaviedli kredibilné a efektívne strednodobé rozpočtové rámce aspoň na trojročnom horizonte.** Tieto rámce by mali obsahovať: viacročné ciele, odhad hlavných príjmových a výdavkových titulov na báze nezmenených politik, popis opatrení na dosiahnutie cieľov a vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Všetky čísla by mali byť založené na realistických makroekonomických a rozpočtových prognózach. Ročné rozpočty by mali byť konzistentné s MTBF. Odchýlky od strednodobých rámcov by mali byť vysvetlené.



Dôležitou súčasťou rozpočtových rámcov v eurozóne je aj implementácia tzv. fiškálneho kompaktu¹⁵, podľa ktorého majú byť rozpočty štrukturálne vyrovnané alebo v prebytku (interpretuje sa to ako maximálny štrukturálny deficit na úrovni 0,5 % z HDP). V prípade odchýlky od tohto cieľa alebo od trajektórie k nej vedúcej **by mali členské štáty aktivovať automatické korekčné mechanizmy**. Korekčné mechanizmy by mali mať nasledujúce charakteristiky:

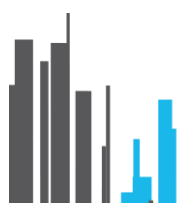
- veľká právna sila (najlepšie ústavný zákon),
- konzistentnosť s Paktom stability a rastu,
- veľkosť a načasovanie korekcie by mali byť **dopredu** definované,
- korekčný mechanizmus by mal rešpektovať fiškálne ciele stanovené **pred** odchýlkou,
- **záväznosť pre rozpočty**,
- hlavným operačným nástrojom sa odporúča stanoviť pravidlá pre **verejné výdavky so zohľadnením diskrecionárnych príjmových opatrení**,
- korekčné mechanizmy by mali byť monitorované nezávislými fiškálnymi inštitúciami,
- princíp „konaj alebo vysvetli“: členské štáty by mali verejne vysvetliť odchýlky od odporúčaní nezávislých inštitúcií.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mala k implementácii fiškálneho kompaktu v slovenských podmienkach závažné pripomienky, ktoré boli odstránené formou príslubu ministerstva financií, že diskusia o výdavkových limitoch bude ešte pokračovať.¹⁶

Slovensko má voľnosť pri výbere vhodného záväzného strednodobého rámca, avšak musí rešpektovať isté obmedzenia vyplývajúce z európskych noriem. V ďalšom sa pozrieme na to, ktoré strednodobé rozpočtové rámce radia odborníci medzi najúspešnejšie v Európe.

¹⁵ Má charakter medzištátnej zmluvy a okrem fiškálnej disciplíny sa zaoberá aj koordináciou a riadením politík medzi signatárskymi krajinami.

¹⁶ „Na rozporovom konaní, ktoré sa uskutočnilo dňa 17.9.2013, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť akceptovala rozhodnutie ministerstva financií o ďalšom pokračovaní diskusie na tému výdavkových limitov nad rámec predloženého návrhu.“ <http://www.rokovania.sk/Rokovania.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22896>



3. Strednodobé rámce: najlepšia medzinárodná prax

Tak ako pri fiškálnych pravidlách vo všeobecnosti, aj v prípade strednodobých rozpočtových rámcov platí, že **hlavnou výzvou je nájdenie kompromisu medzi flexibilitou a predikovateľnosťou**. Ak sú rámce ľahko a často upravované, nepredstavujú žiadne ohraničenia pre fiškálnu politiku a stratia akúkoľvek kredibilitu a účinnosť. Naopak, ak sú nadmieru rigidné a neumožňujú absorbovať nepredvídateľné a veľké šoky, povedú k zlým rozhodnutiam.

3.1 Hlavné aspekty pri zavedení strednodobých rámcov

Hľadať optimálne nastavenie je komplexné a medzinárodná prax ponúka rôzne riešenia. Hlavné črty jednotlivých strednodobých rámcov môžeme zaradiť do ôsmich kategórií¹⁷:

Politický záväzok. Vo väčšine prípadov sú strednodobé rámce záväzkom vlády. Lepším riešením je však zapojenie národných parlamentov do procesu. Na jednej strane to môže zabezpečiť väčšiu kredibilitu záväzkom a na strane druhej pomôže viac zosúladiť strednodobé plány s ročnými rozpočtami. Nakoniec, debata o strednodobých cieľoch v parlamente môže byť katalyzátorom pre lepšiu informovanosť verejnosti o hlavných rozpočtových trendoch.

Plánovací horizont. V drvivej väčšine prípadov ide o trojročný alebo štvorročný horizont. Výhodou plánovania na celý volebný cyklus môže byť obmedzenie nadmerného míňania vo volebnom roku ale aj väčšia stabilita v prípade koalíčných vlád (veci sa dohodnú hneď na začiatku).

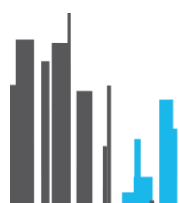
Pokrytie. Vlády sú zodpovedné za celkové výsledky verejných financií a preto sa odporúča strednodobými plánmi pokryť čo najviac subjektov. Výnimku tvoria najmä samosprávy, ktoré by však mali mať vlastné rozpočtové pravidlá.

Úroveň detailu. Medzinárodná prax je rôzna. Sú krajiny, kde existuje limit len na agregátnej úrovni. Lepšou praxou je stanovovať stropy aj na úrovni jednotlivých ministerstiev. Vtedy je ľahšie vyvodiť zodpovednosť za prípadné prekročenie stropu. Sú však aj krajiny, ktoré idú až na úroveň programov pri stanovovaní strednodobých záväzných ukazovateľov (napr. Austrália).

Formulácia cieľov. Ciele musia rešpektovať fiškálne pravidlá platné v danej krajine (aj tie vyplývajúce z medzinárodných záväzkov). Výdavkové limity sú zvyčajne odvodené od základných fiškálnych cieľov (štrukturálne saldo alebo dlhodobá udržateľnosť). Stropy sa určujú najmä ako nominálne hodnoty alebo pomocou maximálneho reálneho rastu (v ojedinelých prípadoch ako percento z HDP). Ak inflácia nevykazuje veľkú volatilitu, lepšou alternatívou sú nominálne veličiny, ktoré nepotrebujú stanovovanie adekvátnych deflátorov pre jednotlivé výdavkové kategórie.

Vylúčenie niektorých položiek. Výnimky sa definujú väčšinou ako položky, ktoré nie sú pod priamou kontrolou vlády. Najmä ide o položky citlivé na ekonomický cyklus, úrokové náklady

¹⁷ Napríklad Sherwood (2015), MMF (2013) alebo Svetová banka (2013).



štátneho dlhu alebo napríklad využívanie eurofondov. Alternatívou je nerobiť výnimky, ale každý rok upraviť hodnotu týchto položiek.

Presuny medzi rokmi. Vo väčšine krajín je možné presúvať finančné prostriedky medzi rokmi, aby sa predišlo neefektívnemu mŕňaniu v posledných týždňoch roka. Musí to však mať jasné pravidlá, aby nedošlo k akumulácii vysokej hodnoty prenesených peňazí.

Záväznosť. Dve otázky sú dôležité. Po prvé, do akej miery je možné odchyliť sa od predchádzajúcich limitov? Po druhé, aké korekčné mechanizmy treba implementovať, ak limity neboli dodržané? Vo všeobecnosti by mali byť limity dodržané. Veľké šoky mimo kontroly vlády môžu byť riešené pomocou únikových klauzúl s aktívnou úlohou nezávislých fiškálnych inštitúcií, kým menšie šoky pomocou rezerv pod výdavkovým limitom. Korekčné mechanizmy by mali byť detailne zadané, aby sa predišlo syndrómu „pohyblivého cieľa“.

Nasledujúci box ukazuje najlepšie praktiky v oblasti strednodobého rozpočtovania identifikovaných MMF (2013).

Box 1: Osvedčené prístupy k strednodobému rozpočtovaniu

Strednodobé fiškálne rámce

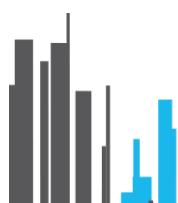
- Ciele deficitu a dlhu sú stanovené na základe modelovej analýzy udržateľnosti dlhu (dlhodobej udržateľnosti verejných financií) berúc do úvahy fiškálne pravidlá.
- Prognózy príjmov vychádzajú z modelových prepočtov.
- Využívajú sa nezávislé makroekonomické a fiškálne prognózy a sú posudzované kontrolným úradom, fiškálnou radou alebo iným poradným orgánom.
- Ministerstvo financií (MF) vydáva podkladový materiál o makro-fiškálnych cieľoch, ktorý má za cieľ zvýšiť informovanosť v procese rozhodovania o rozpočte a tvorí súčasť rozpočtovej dokumentácie.

Strednodobé rozpočtové rámce

- MF vydáva strategický rozpočtový materiál, ktorý popisuje makro-fiškálny rámec a pomenúva národné rozvojové a rozpočtové priority v strednodobom horizonte.
- Východiská rozpočtu sú rozoslané všetkým subjektom verejnej správy (VS), na základe ktorého pripraví svoje strednodobé rozpočtové požiadavky. Tieto východiská indikujú dostupnosť rozpočtových zdrojov, zvyčajne vo forme predbežných výdavkových stropov pre jednotlivé subjekty VS a pre programy, a obsahujú predpoklady pre rast výdavkov zahŕňajúci zmeny v inflácii a rast miezd vo verejnej správe.
- Strednodobé rozpočtové požiadavky subjektov VS zohľadňujú ich strategické ciele, náklady súčasných a budúcich aktivít, očakávanú návratnosť výdavkov a ďalšie relevantné faktory.
- Konečné výdavkové stropy sú zohľadnené v návrhu rozpočtu, ktorý je predložený do legislatívneho procesu na ďalšie posúdenie.
- Pripraví sa konečné výšky rozpočtov subjektov VS a sektorové stratégie sú upravené podľa skutočných možností rozpočtov.
- Zverejnia sa rozpočty jednotlivých subjektov VS a sektorových stratégií.

Strednodobé rámce zamerané na výsledky

- V rámci sektorových stratégií sa vyhodnocujú výstupy a výsledky programov.
- Využívajú sa ukazovatele výstupov a výsledkov jednotlivých rozpočtových organizácií na vytvorenie rozpočtových cieľov.



- Subjekty VS vyhodnocujú výsledky vo vzťahu k rozpočtovým cieľom. Pravidelne sa vykonávajú komplexné revízie výdavkov.

3.2 Úspešné príklady zo zahraničia

V tejto časti je uvedený stručný popis strednodobých rozpočtových rámcov v Holandsku a Švédsku. Obidve krajiny hospodária relatívne dobre a ich modely sú často odporúčané medzinárodnými organizáciami. Celkovo sedem krajín má podľa MFF (2013) záväzné strednodobé rozpočtové rámce (tabuľka 1).

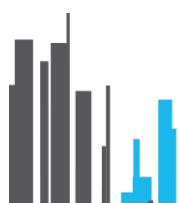
Tabuľka 1: MTBF v krajinách OECD

Najvyššia úroveň viacročného plánovania	Charakter viacročných odhadov		
	Záväzné	Orientačné	Nezáväzné
Celkové výdavky	Rakúsko (po 2010) Fínsko (pred 2003) Holandsko Švédsko	Francúzsko (pred 2009) Taliansko Česká republika	Grécko Island Írsko Poľsko
Kategórie výdavkov		Belgicko Nemecko Maďarsko Japonsko Turecko	Portugalsko Španielsko
Ministerstvá	Francúzsko (po 2009) Veľká Británia	Rakúsko (pred 2009) Kanada Dánsko Slovensko Fínsko (pred 2003)	
Výdavkové programy	Austrália	Nový Zéland	

Zdroj: MMF

Holandsko v rámci svojho MTBF pokrýva celé štvorročné volebné obdobie. Pri stanovení záväzných výdavkových limitov vychádza z analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Výdavkové limity sú súčasťou koalíciej dohody. Ročné rozpočty musia rešpektovať štvorročnú koalíciu zmluvu. Stropy vyjadrené v reálnych hodnotách sú stanovené na úrovni ministerstiev. Nie je možné ich navýšiť. Ak chce ministerstvo vyššie výdavky v jednej oblasti, musí nájsť zdroje znížením iných výdavkov. Dodatočné daňové príjmy nie je možné použiť na vyššie výdavky. Pridávanie ďalšieho roku do rámca môže byť len na základe demografických predpokladov.

Holandská fiškálna rada – CPB – sa podieľa už na kvantifikovaní vplyvov volebných programov, čo významne uľahčuje zostavenie štvorročného fiškálneho plánu. Príjmy sú postavené na konzervatívnom makroekonomickom scenári, aby sa znížila šanca pre negatívne



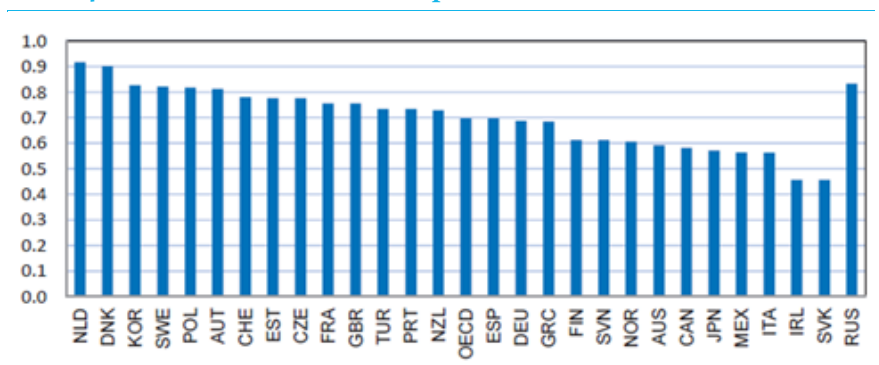
prekvapenia. Existuje rezerva na nečakané udalosti, avšak len na úrovni 0,1 % celkových výdavkov (riziká sú kryté skôr konzervatívnymi odhadmi).

Švédsko má taktiež prepracovaný a transparentný systém strednodobého rozpočtového plánovania¹⁸. Hlavnou kotvou je cieľ pre *prebytok* rozpočtu na úrovni 1 % z HDP (v priemere za hospodársky cyklus). Usilovať sa o prebytok namiesto deficitov súvisí predovšetkým z prípravy na starnutie populácie. Vo väzbe na tento zámer a na očakávané príjmy, parlament stanovuje limit výdavkov (v nominálnej hodnote) na tretí rok dopredu. Inak povedané, o celkových výdavkoch na nasledujúci rozpočtový rok sa rozhodlo už pred dvoma rokmi. Takýmto spôsobom je zabezpečená lepšia kontrola nad celkovými výdavkami a politici musia rozhodovať o prioritách pri požiadavke dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Vyššie výdavky musia byť financované nižšími výdavkami v iných programoch. Úrokové výdavky nie sú zahrnuté do výdavkového stropu. Pod výdavkovými stropmi sa nachádza aj rezerva, ktorá rastie v čase: v aktuálnom rozpočte 1 % hodnoty stropu, a v ďalších rokoch 1,5 %, 2 % a 3 %.

Vzhľadom na to, že záväzné sú výdavky a nie deficit alebo prebytok, výsledné saldo sa nakoniec môže odchyliť od plánovaných hodnôt. Pri trvalých odchýlkach vláda rozhodne o potrebe dodatočnej konsolidácie alebo naopak o znížení daní.

OECD (2014a) zostavuje indikátor (graf 4), ktorý meria silu MTBF v jednotlivých krajinách (na základe legislatívy, nie nutne praxe). Slovensku patrí jedno z posledných miest, pričom prax je v SR ešte horšia ako legislatíva.

Graf 4: Index strednodobého rozpočtového rámca

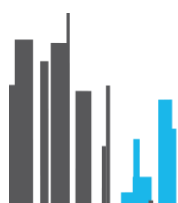


Zdroj: OECD

Box 2: Faktory úspechu pre MTBF (MMF, 2013):

- Konzervatívne prognózy príjmov a výdavkov (je lepšie mať pozitívne prekvapenia).
- Motivovať ministerstvá pre nevyčerpanie celého rozpočtu.
- MTBF model zahŕňajúci všetky výdavky zvyšuje jeho dôveryhodnosť.
- Jednoduchosť: verejnosť (a parlament) musia strednodobému rozpočtovému rámcu rozumieť na to, aby ho podporovali.
- Sektorové politiky musia byť v zhode s požiadavkami strednodobého rozpočtového rámca.
- Odchýlky by sa mali každoročne transparentne zohľadniť.

¹⁸ Švédská vláda (2011)



4. Slabé stránky MTBF na Slovensku

Porovnaním slovenskej praxe s úspešnými princípmi a príkladmi zo zahraničia (z časti 3) sa dajú identifikovať nasledujúce slabé stránky:

- len pro forma strednodobé plánovanie,
- priestor pre výraznú procyklickú politiku,
- absencia agregátnych záväzných cieľov už aj na ročnom horizonte,
- klesajúci význam schváleného rozpočtu v parlamente,
- príliš veľká flexibilita pre ministra financií (a vládu),
- nerozpočtovanie niektorých príjmov a výdavkov.

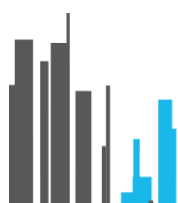
Súčasná podoba slovenského strednodobého rozpočtového rámca už nezodpovedá potrebám moderných verejných financií. Chýba v ňom jednoznačný operatívny nástroj, ktorý na jednej strane zabezpečí súlad s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií a na strane druhej ukotví očakávania domácností a firiem. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpokladá, že túto medzeru by mali zaplniť strednodobé výdavkové limity. Bohužiaľ, napriek viacerým sľubom, táto požiadavka ústavného zákona zatiaľ nebola naplnená.

Namiesto verejnej diskusie o rozumnej implementácii výdavkových limitov sa paradoxne najviac hovorí o zmäkčení dlhovej brzdy¹⁹. Aj programové vyhlásenie vlády obsahuje návrhy na zmenu dlhového pravidla, no o skutočnom probléme – zavedení výdavkových stropov – tam nie je ani zmienka. Obzvlášť v časoch, kedy daňové príjmy sú vyššie ako rozpočtované hodnoty, úrokové sadzby sú na historických minimách a zníženie príspevkov do druhého piliera výrazne pomáhajú rozpočtu (zhruba 2 % z HDP), by bolo žiaduce aspoň časť dodatočných zdrojov použiť na zníženie dlhu (najmä ak sa ten nachádza v sankčných pásmach definovaných ústavným zákonom). Namiesto toho sa hľadajú spôsoby ako umožniť **zvyšovanie** deficitu. Rozpočtované deficity nie sú dodržané a cieľ dosiahnuť vyrovnané hospodárenie sa odsúva. Ukazuje sa, že bez tvrdých obmedzení chýba motivácia čím skôr zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií na Slovensku.

Laxnejší prístup k strednodobému rozpočtovaniu je možný aj z titulu benevolentného správania Európskej komisie. Fiškálny kompakt mal zabrániť tomu, aby sa syndróm „pohyblivého cieľa“ neopakoval. Každá signatárska krajina mala do svojej legislatívy uzákoniť **rapídny** progres k (štrukturálne) vyrovnanému rozpočtu (MTO – strednodobý cieľ). Trajektóriu k MTO mala stanoviť Európska komisia. EK najskôr pre SR potvrdila rok 2017, no bez špecifikácie adekvátneho progresu v medziobdobí. Potom od toho ticho upustila a začala sa venovať skôr zavedeniu pružností do fiškálneho rámca. V súčasnosti komisia nehovorí o žiadnom cieľovom roku pre štrukturálne vyrovnaný rozpočet, sústreďuje sa len na medziročnú zmenu, čo výrazne znižuje predikovateľnosť fiškálnej politiky. Obzvlášť keď vieme, aká veľká je neistota pri odhadoch štrukturálneho salda (Marčanová a Ódor, 2014). Ministerstvo financií ešte na jeseň roku 2015 potvrdilo svoj záväzok dosiahnuť MTO v roku 2017, no programové vyhlásenie novej vlády od toho upustilo²⁰.

¹⁹ Aj keď niektoré návrhy na technické zmeny nevnímame negatívne.

²⁰ V programe stability z apríla 2016 sa predpokladá splnenie MTO v roku 2019.



Otázkou je, ako pristupovať k zmenám cieľov? Keďže podľa kompaktu mala stanoviť trajektóriu EK, a tá to neurobila, ministerstvo financií aj RRZ doteraz monitorovali progres pri predpoklade rovnomernej konsolidácie do roku 2017²¹. Vyzerá to tak, že výsledky za rok 2015 boli nakoniec signifikantne horšie ako takto definovaná trajektória. Mal by sa aktivovať korekčný mechanizmus, ktorý je však len vágne definovaný v rozpočtových pravidlách? Navyše, k akému dátumu má prebehnúť korekcia, ak sa cieľ medzitým zmenil? Zdá sa, že fiškálny kompakt neznamena výraznejšie ohraňovanie pre fiškálnu politiku na Slovensku. Po zásahu ECB, ktorý upokojil finančné trhy, fiškálny kompakt už takmer nikoho nezaujíma v Bruseli.

Platí to bohužiaľ aj pre Pakt stability a rastu (Ódor, 2014). V predkrízovom období PSR nemotivoval k vytvoreniu dostatočného fiškálneho priestoru na zvládnutie nepríjemných prekvapení. Tesne po vypuknutí krízy bolo skôr v kurze implementovanie nových a nových komplikovaných pravidiel namiesto dostatočnej proticyklickej politiky²². Naopak, v súčasnosti, po intervencii ECB je hlavným cieľom hľadanie spôsobov, ako obísť nové pravidlá. Krajiny môžu dostať aj niekoľkoročný odklad korekcie nadmerného deficitu (viď. Francúzsko). Inak povedané, PSR zlyhal tak v otázke udržateľnosti ako aj stabilizácie verejných financií.

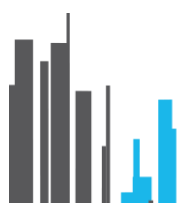
Ak strednodobo neexistujú pevné mantinely pre fiškálnu politiku na Slovensku (s výnimkou dlhovej brzdy, ktorá sa aktivuje len v krajnom prípade), je na mieste otázka, či aspoň ročný rozpočet je dostatočne silným záväzkom. Odpoveď je bohužiaľ nie. Ako bolo uvedené v časti 2, národná rada neschvaľuje celkový cieľ, len niektoré veličiny v hotovostnom štátnom rozpočte. Ak dlhová brzda v danom roku nehrozí silnejšími sankciami, nie je žiadny problém minúť na výdavkovej strane oveľa viac ako rozpočtovaná hodnota. Ministerstvu financií sa nepodarilo splniť svoj cieľ v rokoch 2014 a 2015, a bez dodatočných opatrení je veľmi pravdepodobný podobný scenár aj pre rok 2016.

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že aj keď nie sú silné limity pre celkový deficit verejných financií, aspoň hotovostné obmedzenia v štátnom rozpočte sú skutočným záväzkom na ročnom horizonte. Po bližšom pohľade však opäť dostávame negatívnu odpoveď. V skutočnosti nie je problém realizovať veľmi výrazné zmeny počas roka tak, aby schválené limity pre ministerstvá v zákone o štátnom rozpočte nepredstavovali viac ako len indikatívny plán („zdrap papiera“). Platí to aj pre „1-percentné pravidlo“, uvedené v sekcii 2.1, ktoré má za cieľ zabrániť prejedaniu vyšších príjmov oproti rozpočtu. Paradoxne je možné použiť lepšie príjmy na financovanie dodatočných výdavkov aj v prípade, že sa 1-percentné pravidlo na papieri neporuší. Stačia k tomu rozpočtové opatrenia ministra financií. Uvedieme niekoľko **ilustratívnych príkladov**.

Predstavme si, že parlament schválil hotovostné výdavky pre jednotlivé ministerstvá a napriek tomu by ministri radi minuli o miliardu eur viac, bez toho, aby inde ušetrili. V súčasnosti existujú viaceré cesty ako obísť pravidlá, ktoré to aspoň na papieri znemožňujú (napríklad 1-percentné pravidlo v štátnom rozpočte). Prvým krokom je, že počas rokovania v parlamente sa navýšia príjmy o 400 mil. eur a zároveň sa vytvorí „rezerva na lepší výber daní“ v rovnakej

²¹ RRZ (2015) alebo Ministerstvo financií (2015)

²² S hlavným cieľom zabrániť prejedaniu lepších časov v budúcnosti.



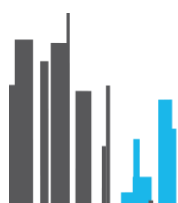
hodnote²³. Potom už bez ohľadu na to, či vyššie príjmy prídu alebo nie, peniaze na výdavkovej strane (rozpustením rezervy) je možné rozpočtovým opatrením presunúť napríklad na diaľnice alebo informačné systémy²⁴. Druhým krokom je, že sa naplánuje transfer štátneho rozpočtu do Sociálnej poisťovne vyšší oproti potrebám o 400 mil. eur. Z pohľadu verejných financií ide o neutrálnu transakciu, keďže peniaze sa len presunú z jedného vrečka štátu do druhého. Z pohľadu samotného štátneho rozpočtu je to však obrovský rozdiel. Rozpočtovým opatrením je totiž možné peniaze nad rámec skutočnej potreby prejesť. K tretej alternatíve je potrebné mať aj šťastie. Ak sú výdavky do rozpočtu EÚ, spolufinancovanie alebo úrokové náklady na štátny dlh nižšie ako rozpočet (dajme tomu o 200 mil. eur), je taktiež možné ich použiť inde.

Aj keď príklady na obchádzanie limitov v štátnom rozpočte uvedené vyššie boli len ilustratívneho charakteru, nasledujúca tabuľka ukazuje, že prax v roku 2015 nebola od hypotetického scenára veľmi ďaleko. Celkové výdavky boli v roku 2015 o približne 690 mil. eur vyššie ako rozpočtované, avšak takéto porovnanie je skreslené využitím EÚ fondov. Ak očistíme rozpočet aj skutočnosť o EÚ fondy a spolufinancovanie (ostatné výdavky v tabuľke 2) dostaneme, že štátny rozpočet ušetril oproti plánu 460 mil. eur. Na prvý pohľad výborný výsledok. Zároveň však tabuľka 2 prezrádza aj to, že drvivá väčšina ministerstiev a úradov mala ostatné výdavky nad úrovňou rozpočtu. Ako je to možné?

Odpoveď treba hľadať v kapitole Všeobecná rozpočtová správa (VPS), ktorá pracuje s rezervami, transferom Sociálnej poisťovni, odvodmi do rozpočtu EÚ alebo napríklad úrokovými výdavkami štátu (všetky príklady uvedené v hypotetickom scenári).

²³ Podľa nás by takéto „rezervy“ nemali ani existovať, keďže na jednej strane vyššie daňové príjmy nepredstavujú žiadne negatívne prekvapenie a na strane druhej sa obchádza Výbor pre daňové prognózy. O predpovediach pre dane by z princípu nemali rozhodovať politici.

²⁴ Ak aj dodatočné príjmy nie sú k dispozícii, dočasným presunom hotovosti do štátneho rozpočtu (napríklad superdividenda) je možné udržať schodok na plánovanej úrovni.



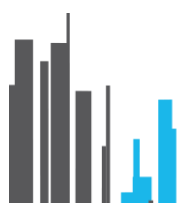
Tabuľka 2: Rozpočet a skutočnosť v roku 2015

(tis. eur)	Celkové výdavky			Ostatné výdavky		
	Schválený	Skutočnosť	Rozdiel	Schválený	Skutočnosť	Rozdiel
	(1)	(2)	(2-1)	(1)	(2)	(2-1)
Kancelária Národnej rady SR	26 558	38 104	11 546	26 558	38 104	11 546
Kancelária prezidenta SR	4 455	3 986	-469	4 455	3 986	-469
Úrad vlády SR	72 783	86 765	13 982	22 843	56 781	33 938
Kancelária Ústavného súdu SR	3 885	5 432	1 547	3 885	3 925	40
Najvyšší súd SR	9 173	9 204	31	9 173	9 204	31
Generálna prokuratúra SR	76 888	80 881	3 992	76 888	76 117	-771
Najvyšší kontrolný úrad SR	8 103	10 199	2 096	8 103	8 274	171
Slovenská informačná služba	44 330	47 680	3 349	44 330	47 680	3 349
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	123 820	152 744	28 923	123 820	141 280	17 459
Ministerstvo obrany SR	796 768	886 209	89 441	796 768	859 165	62 396
Ministerstvo vnútra SR	2 094 832	2 443 315	348 484	1 999 771	2 288 399	288 628
Ministerstvo spravodlivosti SR	310 602	400 609	90 007	310 602	351 042	40 439
Ministerstvo financií SR	411 832	665 587	253 755	276 380	464 257	187 877
Ministerstvo životného prostredia SR	677 345	666 300	-11 045	45 559	90 246	44 687
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	1 492 815	1 655 016	162 200	1 043 645	1 035 305	-8 340
Ministerstvo zdravotníctva SR	1 406 181	1 473 822	67 642	1 400 637	1 446 510	45 873
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	2 248 080	2 155 363	-92 718	1 961 445	1 936 322	-25 123
Ministerstvo kultúry SR	191 920	242 326	50 407	191 920	203 118	11 198
Ministerstvo hospodárstva SR	298 270	441 078	142 808	105 731	118 075	12 345
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	1 189 136	1 255 759	66 623	85 517	137 385	51 869
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	2 091 144	2 900 147	809 003	1 173 413	1 286 619	113 206
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	15 208	15 480	272	15 208	15 480	272
Štatistický úrad SR	15 761	25 583	9 822	15 761	19 724	3 963
Úrad pre verejné obstarávanie	6 360	7 338	978	6 360	7 204	843
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	3 262	3 418	156	3 262	3 418	156
Úrad jadrového dozoru SR	8 763	7 633	-1 130	8 763	7 617	-1 146
Úrad priemyselného vlastníctva SR	2 737	3 858	1 121	2 737	3 058	321
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	4 354	4 542	188	4 354	4 542	188
Protimonopolný úrad	2 035	4 321	2 286	2 035	4 321	2 286
Národný bezpečnostný úrad	8 397	8 221	-177	8 397	8 221	-177
Správa štátnych hmotných rezerv SR	9 647	13 160	3 513	9 647	13 160	3 513
Všeobecná pokladničná správa	3 764 590	2 316 561	-1 448 029	3 681 528	2 312 624	-1 368 904
Slovenská akadémia vied	58 521	135 750	77 230	58 521	67 586	9 065
Spolu	17 478 558	18 166 391	687 833	13 528 019	13 068 749	-459 270

Poznámka: ostatné výdavky sú bez EÚ fondov a spolufinancovania
prekročenie rozpočtu

zdroj financovania

Zdroj: RRZ



Tabuľka 3 ukazuje rozpočet VPS pre rok 2015. Vyznačené sú tie položky, ktoré umožňujú relatívne jednoducho navýšiť prostriedky pre ministerstvá a obísť tak 1-percentné pravidlo v zákone o štátnom rozpočte. Môžeme ich zaradiť do troch kategórií.

Do prvej skupiny patria položky, ktoré sú umelo vytvorené. Ako už bolo spomenuté, rezerva na zlepšenie výberu daní by nemala ani existovať, keďže na jednej strane vyššie daňové príjmy nepredstavujú žiadne negatívne prekvapenie a na strane druhej sa obchádza Výbor pre daňové prognózy ako aj 1-percentné pravidlo v štátnom rozpočte²⁵. Hlavné riziko je, že túto „rezervu“ je možné minúť pri istých podmienkach aj vtedy, ak by žiadne dane navyše neprišli. Rezerva na zhoršený vývoj ekonomiky je v poriadku (taktiež navrhujeme rezervu pod stropom), avšak problematické môže byť jej rozpustenie aj vtedy, keď ekonomika prináša pozitívne prekvapenia (prípád minulého roka).

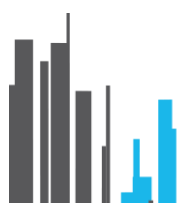
Tabuľka 3: Rozpočet kapitoly Všeobecná rozpočtová správa v roku 2015 (eur)

KAPITOLA VPS (hotovostný princíp)	2015R	2015S	Priestor
Rezervy	610 198 755	0	
rezerva na súdne a exekučné konania	10 000 000	0	
rezerva na nové zákonné úpravy	10 200 000	0	
rezerva na krízové situácie	11 000 000	0	
rezerva na mzdy a poistné	105 555 510	0	
rezerva na výdavky spojené s nepoistením majetku štátu	0	0	
rezerva na nové úlohy v jadrovej bezpečnosti	0	0	
rezerva na prípravu predsedníctva SR	17 611 351	0	
rezerva na zlepšenie výberu daní	300 000 000	0	300 000 000
rezerva na zhoršený vývoj ekonomiky	155 831 894	0	155 831 894
Finančné vzťahy s rozpočtom EÚ	893 517 366	609 634 078	
finančné mechanizmy	3 765 308		
odvody do rozpočtu EÚ	737 974 000	599 457 838	138 516 162
príspevky do Európskeho rozvojového fondu	7 560 000		
rezerva na prostriedky EÚ	64 921 396		
- rezerva na odvod	50 961 296	0	50 961 296
- iné	13 960 100		
výdavky na 3. programové obdobie	79 296 662	0	79 296 662
Štátny dlh	1 292 853 284	1 159 664 000	133 189 284
Transfer Sociálnej poisťovni	905 965 675	452 982 834	452 982 841
Ostatné výdavky	62 055 002	94 279 718	
politickým stranám	7 600 000		
medzinárodné arbitráže	15 523 000		
zmluva s Microsoft	19 475 344		
dotácie na kultúrne pamiatky	2 000 000		
príspevky do medzinárodných organizácií	4 404 525		
iné	13 052 133		
CELKOM	3 764 590 082	2 316 560 630	1 310 778 139

Poznámka: nie všetky presunuté peniaze z VPS do iných kapitol sa musia v danom roku použiť. Zároveň kapitoly môžu ušetriť časť výdavkov bez toho, aby sa presunuli inde.

Zdroj: RRZ

²⁵ Pri verejnom dlhu nad 55 % z HDP aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.



V druhej skupine sú položky, pri ktorých treba mať šťastie (alebo zámerné podhodnotenie). Ak je odvod do rozpočtu EÚ alebo napríklad úrokové náklady nižšie ako rozpočet, je možné ušetriť peniaze pridať do iných kapitol.

V treťom prípade – transfer Sociálnej poisťovni – ide len o vnútornú transakciu vo verejných financiách. V zásade môžeme napísať akékoľvek číslo do štátneho rozpočtu, keďže na schodok vplyv nemá. Potom rozpočtovým opatrením je možné veľkú časť umelo nafúknutej sumy presunúť na iné účely. Dá sa to urobiť aj v tom prípade, ak prídu vyššie sociálne odvody do Sociálnej poisťovne a menej je potrebné ju dotovať zo štátneho rozpočtu. V takej situácii však môže ísť o obchádzanie 1-percentného pravidla: lepšie príjmy sa využívajú na výdavky a nie na zníženie deficitu.

Celkový priestor vytvorený pre dodatočné výdavky bol tak v roku 2015 osemnásobne vyšší ako hovorí 1-percentné pravidlo v štátnom rozpočte. Paradoxom súčasného fiškálneho rámca je, že bez porušenia tohto pravidla na papieri, bolo v skutočnosti možné rozpočtovými opatreniami použiť prevažnú časť lepších príjmov. Tabuľka 4 ukazuje, do ktorých iných kapitol boli prostriedky presunuté.

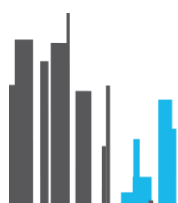
Tabuľka 4: Najvýznamnejšie rozpočtové opatrenia vo VPS v roku 2015 (eur)

Pre iné ministerstvá	992 825 886	Pre iné inštitúcie	58 390 336
MZV	37 642 897	GP	2 542 786
MO	103 007 973	KNRSR	18 013 666
MV	158 559 568	KP	89 588
MS	35 204 182	KÚS	60 463
MF	338 323 777	NBÚ	104 277
MZP	38 277 234	NKÚ	260 265
MŠ	108 349 146	NSSR	108 496
MZ	98 277 169	PMÚ	2 213 976
MPSVR	3 889 650	SIS	3 161 609
MK	9 060 400	SAV	891 827
MH	11 385 316	ŠÚSR	3 737 281
MP	10 324 486	SŠHR	36 277
MDPT	40 524 087	ÚGKK	1 594 698
		ÚJD	71 872
		ÚNMSR	190 266
		ÚPVSR	481 850
		ÚRSO	122 400
		ÚVSR	23 357 815
		ÚVO	1 350 925

Poznámka: v tabuľke sú uvedené len tie rozpočtové opatrenia, ktorými sa presúvali peniaze z VPS do jednotlivých kapitol

Zdroj: MF SR, RRZ

Ilustratívny príklad aj realita roku 2015 ukazujú ako ľahké je obísť rozpočet ministerstiev, ak neexistuje tlak na konsolidáciu (či už z titulu dlhovej brzdy alebo európskych pravidiel – deficit nad 3 % z HDP). Inak povedané, v súčasnosti národná rada má len veľmi obmedzenú moc nad vývojom verejných financií na Slovensku, kým minister financií má podľa nás príliš veľké



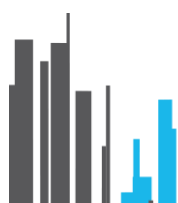
kompetencie. Nasledujúca tabuľka ukazuje, že v medzinárodnom porovnaní sme na chvoste, čo sa týka striktnosti strednodobých rozpočtových rámcov.

Tabuľka 5: Striktnosť strednodobých rozpočtových rámcov

Úroveň striktnosti	Členský štát
1 Stropy/ciele by sa nemali zmeniť za žiadnych okolností (okrem príchodu novej vlády alebo zmeny právomocí medzi jednotlivými zložkami verejnej správy)	Fínsko, Švédsko
2 Výdavkové limity sa môžu zmeniť jedine za predpokladu, že sa predtým identifikujú zdroje krytia dodatočných výdavkov	Dánsko, Holandsko
3 Stropy/ciele sa môžu zmeniť v nadväznosti na zmeny vo viacerých špecifických parametroch definovaných legislatívou alebo inými verejnými dokumentmi? (napr. zmeny vo výdavkoch na dôchodky, dávky v nezamestnanosti, a pod.) a tieto zmeny musia byť verejne vysvetlené	Írsko, Litva, Rakúsko,
4 Stropy/ciele sa môžu zmeniť v niekoľkých situáciách , ktoré predvída legislatíva alebo iný verejný dokument (napr. vyhliadky na zmeny v makroekonomickej prognóze, vznik novej vlády, výnimočné okolnosti, a pod.) a tieto zmeny musia byť verejne vysvetlené	Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Grécko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Taliansko
5 Stropy/ciele sa môžu zmeniť podľa uváženia vlády , tieto zmeny musia byť verejne vysvetlené a môžu uškodiť dobrej povesti	Česká republika, Estónsko, Francúzsko, Lotyšsko, Luxembursko, Portugalsko, Španielsko, Veľká Británia
6 Stropy/ciele sa môžu zmeniť podľa uváženia vlády bez toho, aby tieto zmeny museli byť verejne vysvetlené	Chorvátsko, Nemecko, Slovensko, Slovinsko

Zdroj: Sherwood (2015)

Nasledujúce dve časti obsahujú návrhy, ako zvýšiť záväznosť strednodobého rozpočtovania na Slovensku. Kým kapitola 5 prezentuje tlak zvnútra – cez implementáciu výdavkových stropov, kapitola 6. rozoberá možnosti zvýšenia záväznosti zvonka (formou minimálnych štandardov na úrovni EÚ).



5. Návrh na zavedenie výdavkových stropov

Táto časť štúdie významne čerpá z práce Horváth a Ódor (2009), kde bol predstavený jeden zo spôsobov ako zaviesť účinné výdavkové limity na Slovensku. Pridanou hodnotou oproti pôvodnej štúdii je diskusia v aktuálnom kontexte s uvedením aj niektorých alternatívnych možností. Dôraz v prvej podkapitole nie je na presnom kvantitatívnom postupe, ale skôr na základných princípoch, na ktorých by systém strednodobého rozpočtovania mal stáť. Druhá podkapitola detailnejšie popisuje postup pri stanovení stropov. Tretia sa v krátkosti zaoberá implementačnými otázkami, kým štvrtá inými návrhmi na zlepšenie fiškálneho rámca.

5.1 Princípy strednodobých rámcov

Postupovať budeme podľa ôsmich kategórií²⁶, ktoré sa vo všeobecnosti diskutovali v časti 3.1:

Politický záväzok. Hlavnou výzvou je skombinovať úlohy národnej rady, vlády, ministra financií a rozpočtovej rady do jedného koherentného celku. Ako uvádzajú princípy OECD pre rozpočtové riadenie²⁷, „rozpočet je kontraktom medzi občanmi a štátom“. V parlamentnej demokracii by preto bolo vhodné, aby o základných cieľoch a záväzkoch rozhodovala národná rada. Tá by mala určovať (na návrh vlády) aj strednodobé smerovanie fiškálnej politiky. Navrhujeme jeden agregatívny výdavkový limit schválený parlamentom, ktorý by bol záväzným ukazovateľom na strednodobom horizonte, a tak ako predpokladá ústavný zákon, pod monitoringom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

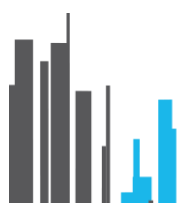
Formulácia cieľov. Výdavkové stropy nemôžu vznikáť len tak ad hoc, ale do úvahy musia brať národné fiškálne pravidlá, ako aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Základom pre ich stanovenie musí byť analýza dlhodobých fiškálnych trendov, berúc do úvahy tak efekty starnutia populácie ako aj horný limit verejného dlhu, stanovený v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Zodpovednú trajektóriu dlhu, ktorá vytvára dostatočný fiškálny priestor do budúcnosti, je potom možné „preložiť“ do jazyka strednodobých rozpočtových plánov vyjadrených v podobe štrukturálneho salda. Cieľová hodnota štrukturálneho salda by teda mala byť v súlade s ukazovateľom dlhovej udržateľnosti (GAP) a jeho trajektória by mala rešpektovať minimálne hodnoty definované vo fiškálnom kompakte a v Pakte stability a rastu.

Poznať cieľovú hodnotu pre štrukturálne saldo však nestačí. Parlament musí rozhodnúť aj o tom, na akom horizonte a akým tempom by mal byť tento cieľ dosiahnutý. Musí pri tom zvážiť aktuálne riziká, fázu ekonomického cyklu ako aj štrukturálne nedostatky ekonomiky. Výdavkové limity sú potom odvodené od cieľov pre štrukturálne saldo a od očakávaných príjmov verejných financií (úloha pre MFSR a pre výbory pre makroekonomické a daňové prognózy).

Plánovací horizont. Navrhujeme, aby každá vláda pri nástupe do funkcie navrhla svoje zábery na celé volebné obdobie dopredu (4 roky). Oproti trojročnému horizontu to má dve

²⁶ Sherwood (2015)

²⁷ OECD (2013)



výhody. Po prvé, zvyšuje sa tak predvídateľnosť fiškálnej politiky. Po druhé, priestor na nadmerné míňanie tesne pred voľbami sa čiastočne obmedzí. Navyše pri koalíčných vládoch pokrytie celého volebného obdobia prispieva aj k väčšej politickej stabilite.

Pokrytie. Vzhľadom na to, že vláda je zodpovedná za výsledky celého sektora verejnej správy, navrhujeme aby pokrytie bolo z inštitucionálneho hľadiska čo najširšie. Jedinou opodstatnenou výnimkou sú samosprávy, ktoré majú autonómne právomoci ako aj vlastné pravidlá rozpočtového hospodárenia. Štátne podniky by boli zaradené pod limity pre ministerstvá ku ktorým vecne patria. Alternatívnou možnosťou je uvažovať o vynechaní niektorých ďalších položiek (príspevkové organizácie, jednorazové operácie, atď.), potom je však potrebné ich zahrnúť do korekčného mechanizmu, ak sa predpoklady o ich hospodárení nenaplnia. Veľmi dôležité je aby rozpočet neobsahoval saldové položky, ale prognózoval všetky príjmy a výdavky. V opačnom prípade môžu vzniknúť veľké nezrovnalosti pri porovnávaní so skutočnosťou ako aj medzi ex-ante a ex-post analýzami.

Úroveň detailu. Základom je mať aspoň jeden strop na široký výdavkový agregát navrhnutý vládou a schválený národnou radou (jedno číslo ročne vyjadrené v eurách). Navrhujeme aby vláda potom v rámci tohto limitu rozhodla o „rozdelení“ stropu na limity pre jednotlivé ministerstvá a iné subjekty verejnej správy. Pomohlo by to prioritizácii výdavkov a zvýšilo by to aj zodpovednosť správcov jednotlivých kapitol. Vládou určené stropy pre ministerstvá (namiesto parlamentom stanovených) majú výhodu v tom, že je umožnené flexibilnejšie riadenie. Na druhej strane, keby záväzné stropy boli parlamentom schválené na úrovni ministerstiev, pri zostavovaní vlády by každý minister vedel, do akých finančných podmienok vstupuje na celom štvorročnom horizonte.

Vylúčenie niektorých položiek. V slovenských podmienkach navrhujeme uvažovať o viacerých výnimkách. Výdavky na poistenie v nezamestnanosti (alebo jej cyklická časť), úrokové náklady štátneho dlhu a tituly súvisiace s európskym rozpočtom by nemali byť súčasťou stropu (otázne je zaradenie spolufinancovania). Automatické stabilizátory by mohli voľne fungovať a ani čerpanie eurofondov by tak nebolo zásadnejšie limitované.

Presuny medzi rokmi. Vo všeobecnosti by presuny mali byť umožnené, avšak s určitým obmedzením vzhľadom na veľkosť stropu (napríklad % z celkových výdavkov), aby sa v čase neakumulovali príliš vysoké finančné prostriedky, ktoré by mohli významnejšie ohroziť základné fiškálne ciele. Ďalšou alternatívou je rozdielne zaobchádzanie s bežnými a kapitálovými výdavkami (investície by mohli mať väčšiu flexibilitu).

Záväznosť. Ide o najslabší článok súčasného strednodobého rozpočtového rámca na Slovensku. Navrhujeme, aby agregátne výdavkové stropy boli záväzné na celom štvorročnom horizonte. Inak povedané, nebolo by možné ich vo všeobecnosti meniť. Tu však treba zdôrazniť tri faktory. Po prvé, aby výdavkové stropy boli apolitické, vládne opatrenia na strane príjmov by mali byť automaticky zohľadnené v stropoch. Po druhé, na riešenie bežných negatívnych prekvapení sa navrhuje, aby pod stropmi bola vytvorená rezerva (v čase rastúca) vo výške niekoľkých percent celkových výdavkov. Po tretie, na riešenie mimoriadnych okolností by mala slúžiť úniková klauzula, aktivovaná nezávislou fiškálnou inštitúciou. Navyše by mali existovať jasné pravidlá na použitie rezerv počas roka, aby sa nemohli využívať na iný účel.

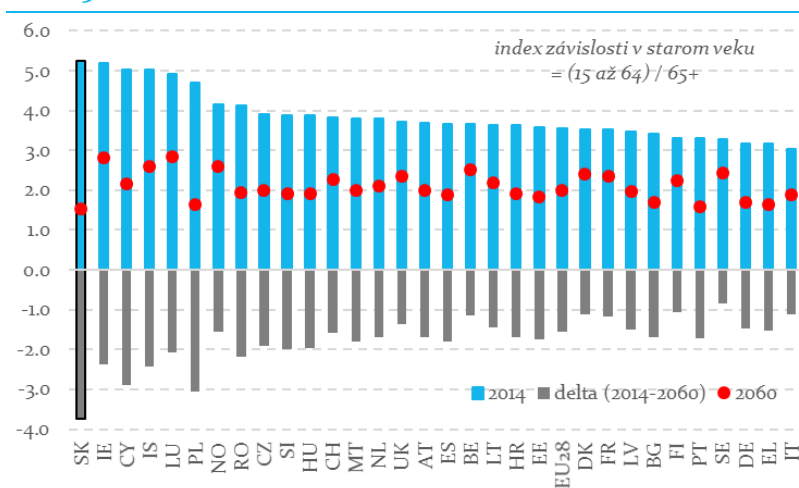


Dôležité je vedieť aj to, čo sa stane, ak v nejakom roku je limit prekročený. Navrhujeme, aby rozdiel nad stropom znižoval výdavkový limit v aktuálnom roku a v nasledujúcich rokoch, v závislosti od toho, či je odchýlka dočasná alebo trvalá.

5.2. Postup pri stanovovaní stropov²⁸

Východiskovým bodom pre stanovenie výdavkových stropov má byť dlhodobá analýza verejných financií a teda ukazovateľ GAP. Ten hovorí o tom, „ako ďaleko“ je krajina od dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti verejných financií²⁹. Alternatívnou možnosťou je vychádzať z fiškálneho kompaktu, ktorý určuje strednodobý cieľ pre štrukturálne saldo minimálne na úrovni -0,5 % z HDP. Prvá možnosť je lepšia v tom, že berie do úvahy aj dlhodobé reformy a priamo vychádza z hlavného cieľa verejných financií. Na druhej strane, dlhodobé prognózy sú spojené s vyššou mierou neistoty. V európskom kontexte je v súčasnosti pozícia Slovenska z pohľadu demografie veľmi dobrá. Demografické prognózy však ukazujú (graf 5), že SR čaká najvýraznejšie zhoršenie zo všetkých krajín únie (zmena bude oveľa výraznejšia ako napríklad v Holandsku a Švédsku).

Graf 5: Index závislosti v staršom veku



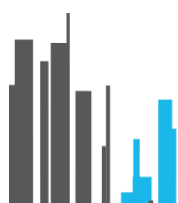
Zdroj:

Pre ilustráciu, v roku 2015 bola hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti 2,4 % z HDP (bez zohľadnenia vplyvu dobrých časov na strednodobom horizonte), kým hodnota štrukturálneho salda 2,6 % z HDP. Konsolidačná potreba je teda medzi 2 až 2,5 % z HDP (program stability predpokladá dosiahnutie štrukturálne (približne) vyrovnaného rozpočtu v roku 2019).

Prvým krokom by mal byť, že parlament na návrh vlády schváli, aká má byť hodnota či už GAP-u alebo štrukturálneho salda na konci volebného obdobia. Optimálne je uviesť aj

²⁸ Hlavné rozdiely medzi nami navrhovanými limitmi a výdavkovým benchmarkom definovaným na úrovni EÚ (ktorý vznikol neskôr ako štúdia Horvátha a Ódora) je možné nájsť v Prílohe č. 1.

²⁹ Ústavný zákon definuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií ako: „dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“.



trajektóriu po rokoch. Minimálnou požiadavkou pre jednotlivé roky môže byť napríklad matica používaná EK³⁰ alebo štandardný benchmark 0,5 % z HDP z Paktu stability a rastu, až kým sa nedosiahne dlhodobá udržateľnosť. Treťou možnosťou je zavedenie mechanizmu spätnej väzby: ciele by boli automaticky naviazané na odchýlky dlhu od želanej trajektórie.

Bolo by podľa nás vhodné mať aj požiadavku na časový priebeh konsolidácie. V normálnych časoch by napríklad mohlo platiť, že tri štvrtiny konsolidácie by mali prebehnúť v prvých dvoch rokoch volebného cyklu (na konci volebného cyklu je konsolidácia politicky náročná).

Druhým krokom je samotné stanovenie agregátnych záväzných výdavkových stropov na štyri roky dopredu. **Tie automaticky vyplývajú z cieľov vlády a prognózovaných príjmov a niektorých výdavkov.** Vypočítať ich by malo ministerstvo financií (s monitoringom fiškálnej rady). Kalkulácia je nasledovná:

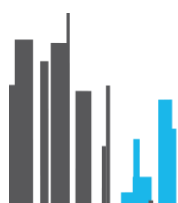
1. vychádza sa z **daňových príjmov** vypočítaných Výborom pre daňové prognózy (VpDP), najlepšie s navýšením o daňové výdavky (kvôli transparentnosti) a upravených o hospodársky cyklus, jednorazové príjmy a o príjmy samospráv; samozrejme so zohľadnením všetkých známych vládnych opatrení v daňovej oblasti; ide o akýsi základný priestor na výdavky verejnej správy,
2. k sume z bodu 1 je potrebné prirábať konsolidované **nedaňové príjmy** bez jednorazových efektov (najvýznamnejšie položky by mohli byť diskutované taktiež vo VpDP); samozrejme s výnimkou nedaňových príjmov samospráv; ide o ďalší zdroj na financovanie výdavkov,
3. ďalej sa prirátajú konsolidované **granty a transfery** (opäť bez samospráv) okrem transferov z rozpočtu EÚ,
4. v každom roku treba odrátať³¹ cielené **štrukturálne saldo** (buď schválené národnou radou alebo odvodené od cieľov pre GAP so zohľadnením dividend od štátnych podnikov); akýsi sekundárny priestor na míňanie,
5. odrátajú sa **náklady na štátny dlh**,
6. suma 1+2+3+4+5 určuje celkový priestor na primárne výdavky vo verejnom sektore bez samospráv; ak sa predpokladá deficitné hospodárenie samospráv, ich schodok treba odrátať (pri prebytku pripočítať).

Takto vypočítané stropy by mal schváliť parlament na návrh vlády a mali by predstavovať záväzný strednodobý operatívny cieľ pre fiškálnu politiku na Slovensku. Ďalším krokom je každoročný rozpis agregátneho výdavkového stropu na jednotlivé kapitoly a subjekty. Rozpis by mal obsahovať v čase rastúcu rezervu až do výšky 3 % celkového stropu. Na štvrtý rok dopredu by bola na úrovni 3 % celkového stropu. S postupom času by sa mohla zmenšovať. Rezerva by mala byť používaná na základe jasných pravidiel, najmä v prípade, že by nastali nečakané negatívne okolnosti.

Celkový výdavkový limit by bol záväzný a v normálnych časoch a bez vládnych opatrení v príjmoch alebo dlhodobej udržateľnosti by sa neočakávala žiadna zmena. Automatické

³⁰ Maticu je možné nájsť napríklad na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

³¹ Ak je naplánovaný schodok, tak sa priestor na výdavky zvyšuje (odrátať záporné číslo).



stabilizátory by tak mohli voľne fungovať: v dobrých časoch by deficit klesal a v zlých narastal. Meniť z roka na rok by sa mohlo len rozdelenie výdavkov v rámci už schválených agregátnych limitov (na návrh vlády). Alternatívne by mohlo platiť dodatočné pravidlo, ktoré by stabilizovalo aj podiel kapitálových výdavkov na strednodobom horizonte. Prostredie by bolo predikovateľnejšie a šetrenia by nemohli prebiehať na úkor investícií.

Tabuľka 4 ukazuje, ktoré rozpočtové položky by boli zaradené pod výdavkové stropy. Vychádza sa z konsolidovanej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy, upravenej o tri pomerne jednoduché zmeny:

- vylúčime z nej bilanciu samospráv (príjmy aj výdavky),
- daňové príjmy rozdelíme na hrubé dane a na daňové výdavky (transparentne sa ukážu výdavkové politiky v daňovom systéme),
- položky citlivé na ekonomický cyklus rozdelíme na štrukturálnu a cyklickú časť, keďže nie je zámerom obmedzovať pôsobenie automatických stabilizátorov.

Agregátne výdavkové stropy dostaneme ako súčet položiek vyznačených červenou farbou. Inak povedané stropy by nelimitovali úrokové náklady, eurofondy „prechádzajúce sa“ cez rozpočet a ani pôsobenie ekonomického cyklu. Hodnota stropu by sa teda rovnala $V_{1a}+V_{4a}+V_5$. Alternatívou je stanoviť stropy len pre výdavky V_5 .

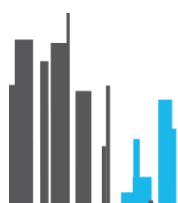
Tabuľka 6: Stanovenie výdavkových stropov

Príjmy - samosprávy		Výdavky - samosprávy	
P1	Hrubé dane a odvody	V1	Daňové výdavky
	P1a - štrukturálne		V1a - štrukturálne
	P1b - cyklické		V1b - cyklické
P2	Predaj majetku	V2	Eurofondy (bez spolufinancovania)
P3	Dividendy	V3	Úrokové náklady
P4	Iné nedaňové príjmy	V4	Výdavky citlivé na cyklus
			V4a - štrukturálne
			V4b - cyklické
P5	Eurofondy	V5	Ostatné výdavky
P6	Iné granty a transfery		
Deficit - samosprávy			

Zdroj: RRZ

Hodnota stropu by sa v každom roku aktualizovala len v prípade jasne vymedzených okolností s transparentnými pravidlami. Navrhujeme tieto korekcie:

- medziročná zmena ukazovateľa GAP na základe vládnych opatrení; inak povedané, reformy zmierňujúce následky starnutia populácie na verejné financie by strop zvyšovali (s istým diskontom kvôli neistote), kým opatrenia zhoršujúce udržateľnosť by znižovali; (ak je východiskovým bodom štrukturálne saldo, tento bod sa neuplatňuje); pomáha to najmä v zlých časoch, kedy smerovanie k dlhodobej udržateľnosti cez štrukturálne reformy nebrzdí ešte viac ekonomický rast,
- nové opatrenia vlády na príjmovej strane vypočítané Výborom pre daňové prognózy (pri zvýšení nahor, pri znížení nadol); v prípade ex-ante ťažko kvantifikovateľných opatrení



(napríklad zvýšenie efektivity výberu daní) by stropy mohli byť zvýšené až po ex-post analýze Výboru pre daňové prognózy,

- prekročenie stropu v predchádzajúcom roku,
- nenaplnené nedaňové príjmy, granty a transfery resp. iné predpoklady hospodárenia subjektov a položiek mimo stropu (napríklad samosprávy),
- technické zmeny ako napríklad zaradenie subjektu do sektora verejnej správy,
- naplnenie únikovej klauzuly o výnimočných okolnostiach (veľká recesia, záchrana bankového sektora, prírodná katastrofa, atď.)

Kvôli transparentnosti by všetky tieto prípady mali byť monitorované fiškálnou radou. Odchýlky trvalého charakteru by mali byť premietnuté do stropov permanentne. Dočasné prekročenie stropu v predchádzajúcom roku by malo negatívne následky v aktuálnom a nasledujúcom rozpočtovom roku (rozloženie medzi rokmi by mala navrhnúť vláda a schváliť národná rada). Ak by nastali výnimočné okolnosti, o zmenách stropov by mal opäť rozhodnúť parlament na návrh vlády.

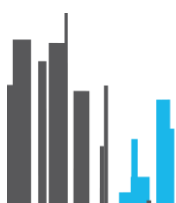
Z času na čas sa môže stať, že realita priniesie odklon od plánovaných deficitov aj vtedy, ak sú výdavkové stropy do bodky dodržané. Navyše v extrémnych prípadoch môže dôjsť aj k rozporom s Paktom stability a rastu. Potom, podobne ako vo švédskom prípade, navrhujeme predložiť vládny návrh do parlamentu na dodatočné sprísnenie (alebo uvoľnenie) stropov. Dôležité je však pripomenúť, že základom pre takéto rozhodnutie sú vo Švédsku dlhodobé trendy a nie ročné výkyvy (aspoň jeden hospodársky cyklus).

Niektorí by mohli namietajú, že nie je potrebné vymýšľať nové spôsoby, jednoducho zavedme, aby sa súčasné výdavky v trojročnom štátnom rozpočte stali záväznými. Je to jednou z možných alternatív, avšak nasledujúca tabuľka jednoznačne ukazuje nevýhody takto stanovených limitov oproti nášmu návrhu. Záväzný trojročný rozpočet by ponúkal širšiu paletu možných obchádzaní zákona, vrátane tých popísaných v predchádzajúcej kapitole. Napríklad v našom návrhu by nebolo možné rozpočtovými opatreniami presunúť prostriedky z rezervy na zlepšenie výberu daní (neexistovala by) ani z rezervy na horší ekonomický vývoj (ak by bola situácia lepšia), ani z ušetrených úrokových nákladov (mimo stropu) a ani z transferu pre Sociálnu poisťovňu (vykonsolidovala by sa).

Tabuľka 7: Porovnanie nášho návrhu s alternatívou záväzného trojročného rozpočtu

OBCHÁDZANIE	Náš návrh	Záväzný 3-ročný štátny rozpočet
Cez ostatné subjekty verejnej správy	nie	áno
Cez štátne podniky	nie	áno
Cez predaj majetku	nie	nie
Cez daňové úľavy	nie	áno
Cez VPS (rezervy, transfer SP)	nie	áno
Cez implicitný a podmienený dlh	čiastočne	áno
Motivuje k daňovým zmenám?	áno	nie
Motivuje k dlhodobým reformám?	áno	nie

Zdroj: RRZ



5.3. Implementácia

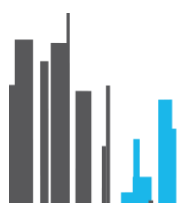
Napriek tomu, že ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpokladá zavedenie výdavkových stropov (formou obyčajného zákona), v súčasnosti je problematické nájsť politickú vôľu na ich implementáciu. Preto sa najlepšou alternatívou javí schválenie konceptu **až pre nasledujúcu vládu**. Okrem toho je možné uvažovať aj o **prechodnom období**, kedy by bol systém v „testovacej“ prevádzke, aby bolo jasné, aké obmedzenia a procesy v praxi prináša.

5.4. Iné návrhy

Okrem záväzných agregátnych stropov na strednodobom horizonte máme ešte nasledujúce návrhy na zlepšenie a stransparentnenie strednodobého rozpočtového rámca na Slovensku:

- celkový strop na splátky PPP projektov, aby nebola motivácia vytvárať veľa dlhu do budúcnosti a aby projekty súťažili medzi sebou; druhou alternatívou je automatické zníženie výdavkového stropu o splátky PPP projektov³²,
- zapojiť VpDP do prognózy niektorých nedaňových príjmov (napríklad dividendy) ako aj daňových výdavkov,
- zapojiť Výbor pre makroekonomické prognózy do prognózy úrokových nákladov štátneho dlhu,
- zvážiť vyhodnotenie volebných programov z fiškálneho hľadiska nezávislou inštitúciou,
- implementovať motivačné mechanizmy na úspory pomocou revízie výdavkov,
- určiť jasné pravidlá na použitie rezerv,
- zvážiť pridanie ďalšieho roka len na základe demografie (ako v Holandsku),
- rozpočtovať všetky výdavky a príjmy a nie saldové položky,
- zverejňovať rozpočtové opatrenia v tabuľkovom editore (zatiaľ sú len vo formáte pdf).

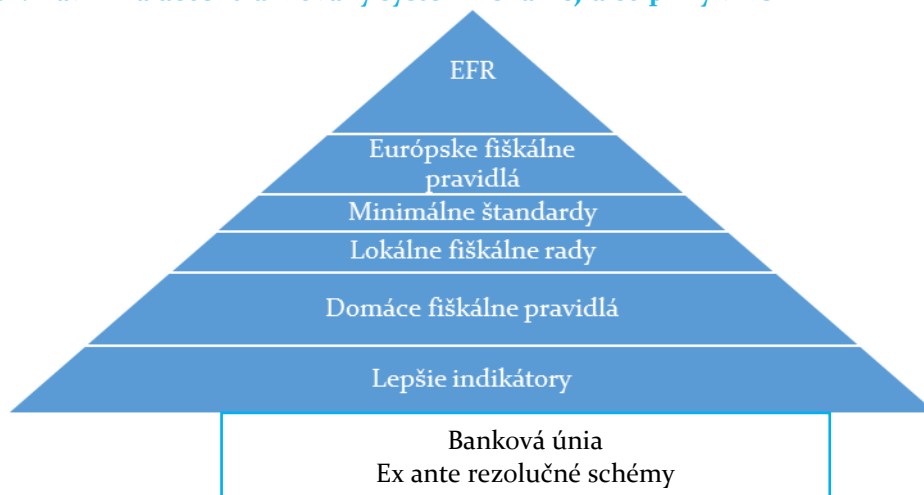
³² Optimálnym riešením by bolo, keby Eurostat zaradil všetky PPP projekty do dlhu SR.



6. Návrh na zavedenie minimálnych štandardov pre MTBF v eurozóne

Napriek schváleniu direktívy o národných fiškálnych rámcoch a implementácie fiškálneho kompaktu, strednodobé rozpočtové rámce v eurozóne sú stále viac „na papieri“ ako v realite (najmä od momentu, kedy Európska centrálna banka upokojila finančné trhy). Bolo by podľa nás vhodné zintenzívniť vonkajší tlak na posilnenie strednodobej rozpočtovej disciplíny v rámci EÚ. Jednou z možností je zavedenie **minimálnych štandardov** pod kontrolou Európskej fiškálnej rady (Ódor a P. Kiss, 2015). Minimálne štandardy okrem základných požiadaviek pre zriadenie fiškálnych rád obsahovali aj odporúčané praktiky v oblasti strednodobého rozpočtovania.

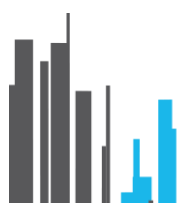
Obrázok č. 1: Návrh na decentralizovaný systém fiškálnej disciplíny v EÚ



Zdroj: Ódor a P. Kiss (2015)

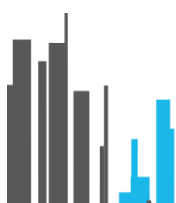
Pritom nie je potrebné ani vymýšľať nové ohraničenia, len striktnie aplikovať existujúce z rôznych legislatívnych noriem. V nasledujúcom uvádzame tie, ktoré považujeme za najdôležitejšie (v prevažnej väčšine sú obsiahnuté už v existujúcich pravidlách):

- Národné fiškálne plánovanie má byť založené na viacročnej perspektíve. Jednoročný pohľad predstavuje slabé základy pre dobré rozpočtové politiky.
- Rozpočtové rámce by mali v čo najväčšej miere pokryť celé verejné financie.
- Úloha a zodpovednosť samospráv v rozpočtovom procese by mali byť jednoznačne zadané. Strednodobé rozpočtovanie na úrovni samospráv má byť pravidlom.
- Členské štáty by sa mali vyvarovať procyklickej fiškálnej politiky. Dobre zadané fiškálne pravidlá na strednodobom horizonte by mali byť nápomocné k dosiahnutiu tohto cieľa. Fiškálne pravidlá by mali byť monitorované nezávislými fiškálnymi inštitúciami tak ex ante ako aj ex post.



- Rozpočtové plánovanie má vychádzať z najpravdepodobnejšieho makro-fiščálneho scenára alebo o niečo konzervatívnejšieho. Tieto prognózy by mali byť vyhotovené alebo odsúhlasené národnými nezávislými fiščálnymi inštitúciami.
- Strednodobé fiščálne rámce majú byť základom pre fiščálne plánovanie. Rozpočtové dokumenty by mali obsahovať detailné informácie ohľadom scenára nezmenených politík (aspoň na tri roky dopredu). Taktiež by mali obsahovať popis opatrení na dosiahnutie cieľov (ak sú potrebné). Opatrenia by mali byť dôveryhodne prezentované na celom horizonte platnosti (aspoň na 50-ročnom horizonte v prípade reforiem signifikantne ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť verejných financií). Nezávislé fiščálne rady by mali mať k dispozícii všetky informácie na replikáciu kalkulácií dopadov jednotlivých opatrení. Analýzy senzitivity by mali byť taktiež súčasťou rozpočtových dokumentov.
- Strednodobý cieľ (MTO) alebo jednoznačne zadaná trajektória k nemu by mali byť hlavnou kotvou pre rozpočtový proces na národnej úrovni. Hodnota tohto cieľa má byť výsledkom komplexnej analýzy udržateľnosti dlhu, ktorá obsahuje: očakávaný vplyv starnutia populácie, stochastickú analýzu rizík, kalkuláciu fiščálneho limitu a potenciálneho efektu podmienených záväzkov (najmä v súvislosti s finančným sektorom). Návrhy rozpočtu by mali rýchlo konvergovať k strednodobému cieľu.
- Rozpočtovanie sa má vyvarovať syndrómu „pohyblivého cieľa“. Automatické korekčné mechanizmy (najlepšie ústavné) by mali byť spustené, ak je detekovaná významná odchýlka od strednodobého cieľa alebo od trajektórie k nemu vedúcej. Korekčné mechanizmy by mali zabezpečiť naplnenie hlavných fiščálnych cieľov tak ako boli zadané ešte pred významnou odchýlkou. Tieto mechanizmy by mali byť záväzné pre nasledujúce rozpočty. Signifikantné odchýlky by mali byť odstránené spravidla rok po tom, ako nastanú alebo o jeden rok neskôr.
- Dobre zadané pravidlá by mali určovať výšku a časový horizont korekcií. Väčšie odchýlky by mali viesť k viac ambicióznym korekciám.
- Korekčné mechanizmy by mali byť pozastavené len prostredníctvom dobre definovaných únikových klauzúl. Únikové klauzuly by mali byť dočasné a numerické, aby sa predišlo nejasnostiam pri ich spúšťaní a ukončovaní.
- Nezávislé fiščálne inštitúcie by mali byť primárne zodpovedné za identifikáciu signifikantných odchýlok, za spúšťanie únikových klauzúl alebo za overenie, či rozpočty sú v súlade s korekčnými mechanizmami. Domáce autority by mali buď aplikovať zistenia fiščálnych rád alebo verejne vysvetliť, prečo tak neurobia. Odpovede autorít by mali byť diskutované v národných parlamentoch pri účasti hlavných predstaviteľov fiščálnych rád.
- Výdavkové politiky a diskrecionárne príjmové opatrenia by mali zohrávať hlavnú úlohu pri implementácii korekčných mechanizmov. Fiščálne rady by mali nezávisle posúdiť vplyv navrhovaných opatrení.

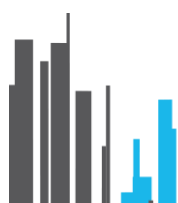
Nami navrhované výdavkové stropy v kapitole 5 sú v súlade s takto definovanými minimálnymi štandardmi.



Záver

Verejné financie na Slovensku nedokázali za posledné roky zabezpečiť smerovanie k dlhodobej udržateľnosti. Výrazný nárast daňových príjmov oproti plánom, nižšie úrokové náklady alebo napríklad vyššie príspevky do priebežného piliera dôchodkového systému neboli pretavené do lepších celkových výsledkov, ale skôr do financovania dodatočných výdavkov. Ako zo štúdie vyplýva, sčasti to je dôsledkom veľmi flexibilného strednodobého rozpočtového rámca, ktorý nepredstavuje takmer žiadne strednodobé ohraničenie.

Chýbajúci operatívny nástroj zapríčiňuje, že vlády sú nútené konsolidovať len v prípade, ak hrozí pokuta z Bruselu alebo ak sú blízko ostrejšie sankčné pásma dlhovej brzdy. Inak platí politika „tri percentá a dost“. Vzhľadom na dramatické starnutie Slovenska v nasledujúcich desaťročiach je takáto stratégia veľmi riziková. Preto navrhujeme, aby rámec, ktorý bol predstavený schválením ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bol dokončený zavedením záväzných agregátnych strednodobých výdavkových limitov. Pomohlo by to nielen dlhodobej udržateľnosti verejných financií na Slovensku ale aj lepšej proticyklickej fiškálnej politike. V zlých časoch by už nebolo treba konsolidovať a v dobrých časoch by sa šetrilo. Okrem toho, by výdavkové limity boli užitočným komplementom aj pre projekt „hodnota za peniaze“ vo verejnej správe.



Literatúra

Andrle, M., Bluedorn, J. C., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. and A. Weber (2015): "Reforming Fiscal Governance in the European Union," IMF Staff Discussion Notes 15/9, International Monetary Fund.

Calmfors, L. and S. Wren-Lewis (2011): "What Should Fiscal Councils Do?," Department of Economics Discussion Paper Series, Oxford University.

Carnot, N. (2014): Evaluating Fiscal Policy: A Rule of Thumb. European Economy Papers Nr. 526/2014.

Claeys, G., Darvas, Zs. and A. Leandro (2016): A Proposal to Revive the European Fiscal Framework. Bruegel Policy Contribution Nr. 2016/07.

Debrun, X. a T. Kinda (2014): „Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset“, IMF Working Paper, WP/14/58.

Filko, M., Kišš, Š. a L. Ódor (2016): Najlepší z možných svetov. Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike. <https://sites.google.com/site/najlepsizmoznýchsvetov/>

Horváth, M. a L. Ódor (2009): „Dobrá Rada nad zlato?, Diskusná štúdia NBS, 2/2009.

IMF (2015): Slovak Republic, Selected Issues Paper.

Kastrop, Ch. (2016): „Fiscal Consolidation Strategies“, forthcoming in “Rethinking Fiscal Policy after the Crisis”, ed. L. Ódor (Cambridge University Press, 2016).

Marčanová, M. a L. Ódor, (2014): “The “True” Deficit”, Council for Budget Responsibility, Working Paper 3/2014.

Ministerstvo financií SR (2015): Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2014.

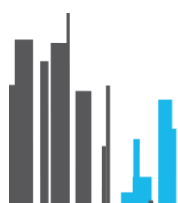
MMF (2013): Public Finance Management and Its Emerging Architecture / editors, Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare – Washington, D.C. : International Monetary Fund.

Nerlich, C. a W. H. Reuter (2013): The Design of National Fiscal Frameworks and their Budgetary Impact. ECB Working Paper Nr. 1588/2013.

OECD (2013): Draft Principles on Budgetary Governance. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

OECD (2014a): Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing.

OECD (2014b): Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>



Ódor, L. A G. P. Kiss (2011): “The exception proves the rule? Fiscal rules in the Visegrád countries”, MNB Bulletin, June 2011.

Ódor, L. (2014): “The Good, the Bad and the Ugly – Lessons from the first phase of implementation of the new European fiscal framework”. Council for Budget Responsibility, Discussion Paper 3/2014.

Ódor, L. and G. P. Kiss (2015): “Gordian Knot or Ariadne’s Ball of Tread?” Public Finance Workshop”, Perugia, 2015

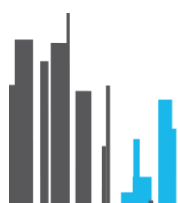
Ódor, L. and G. P. Kiss (2015): “Lost in Complexity: Towards a decentralised fiscal framework in Europe”, forthcoming in “Rethinking Fiscal Policy after the Crisis”, ed. L. Ódor (Cambridge University Press, 2016).

RRZ (2015): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2014.

Sherwood, M. (2015): Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Economy. Discussion Paper Nr. 021/2015.

Svetová banka (2013): Beyond the Annual Budget. Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks. Washington, DC: World Bank.

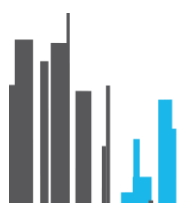
Švédská vláda (2011): The Swedish Fiscal Policy Framework.
<http://www.government.se/contentassets/fa45b4f60d424c149a8ce26cf6835de8/the-swedish-fiscal-policy-framework>

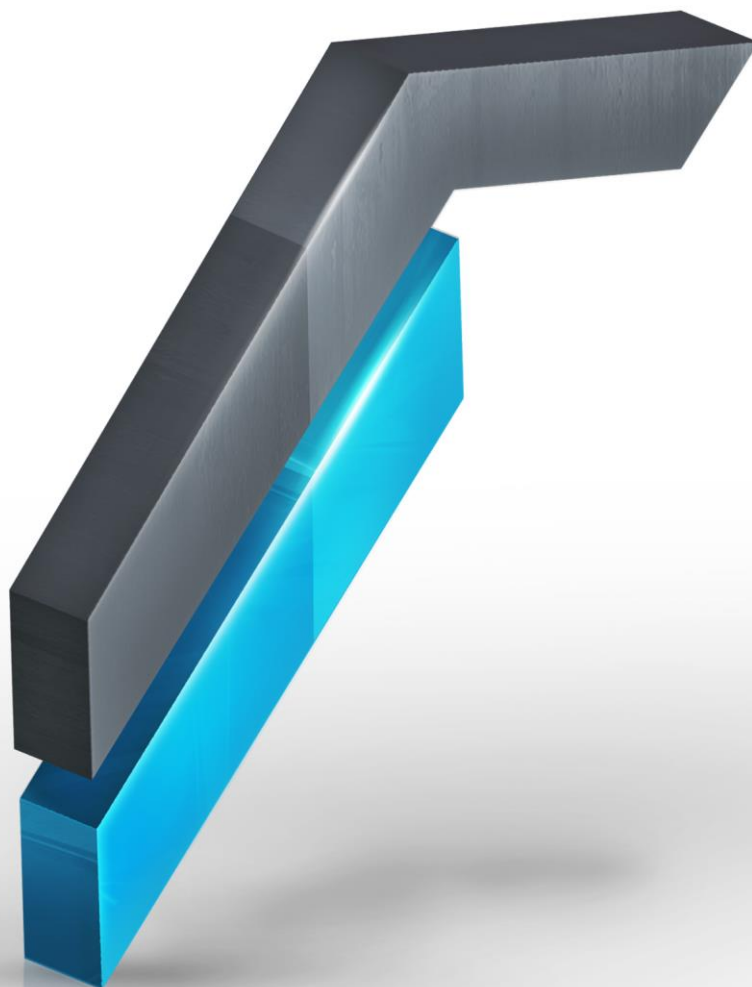


Príloha č. 1 – rozdiel medzi nami navrhovanými výdavkovými stropmi a výdavkovým benchmarkom

Za hlavné rozdiely možné označiť:

- výdavkový benchmark (VB) je v reálnom vyjadrení, kým výdavkové limity v nominálnom,
- VB je len pomocným ukazovateľom a nepredstavuje striktný záväzok, používa sa na jednoročnom horizonte,
- pri VB sa vládne opatrenia na príjmoch sú počítané ministerstvami financií bez monitoringu nezávislých inštitúcií,
- pri VB nie je jasné, ako sa berú do úvahy daňové výdavky,
- referenčnou hodnotou pre VB je desaťročný priemerný rast ekonomiky, pri výdavkových stropoch aktuálny potenciálny produkt,
- korekčný mechanizmus naviazaný na VB je extrémne vágny,
- pri VB sa berú do úvahy aj rôzne „iné faktory“, ktoré umožňujú veľmi flexibilnú interpretáciu.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk