

## Dobrý, zlý a škaredý

Ludovít Ódor

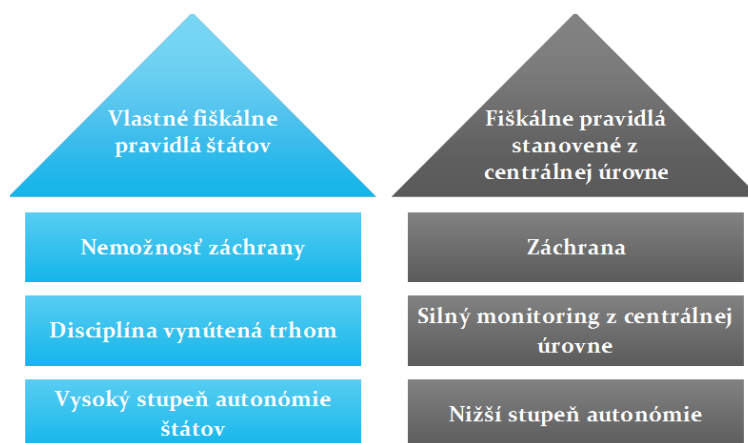
**Dátum:** 21. máj 2014

**Téma:** Dobrý, zlý a škaredý

**Autor:** Ľudovít Ódor

Politika je umením kompromisov. Podobne aj rozhodovanie v klube, ktorý má 18 členov. Ako vieme, kompromisy zvyčajne nevyhovujú úplne nikomu a často umožňujú len čiastkové úpravy existujúceho systému. Nehovoriac o tom, keď zmeny treba prijať rýchlo a pod tlakom finančných trhov. Preto je z času načas užitočné - potom ako prach usadne - odstúpiť pár krokov dozadu a okrem doľadovania detailov sa pozrieť na celé dielo: čo sme vlastne vytvorili? Diskusná štúdia s názvom Dobrý, zlý a škaredý<sup>1</sup> sa pokúsila o takéto vyhodnotenie v prípade nového európskeho fiškálneho rámca. Po prijatí dvoch legislatívnych balíčkov (tzv. „sixpack“ a „twopack“) a podpísaní fiškálneho kompaktu je na mieste otázka, ktoré sú silné a slabé stránky súčasného systému ako celku? Ako už samotný názov naznačuje, hodnotenie nie je len v pozitívnej rovine. Štúdia, ktorá prináša aj 15 odporúčaní na vylepšenie fiškálneho rámca, bola intenzívne diskutovaná na dvoch medzinárodných konferenciách v Perugii<sup>2</sup> a Mannheime<sup>3</sup>.

Dôležitým posolstvom štúdie je, že pri zmenách fiškálneho rámca nie je možné vychádzať len z analýz rozpočtových procesov, ale do úvahy treba brať aj základné princípy na ktorých je eurozóna postavená. Vo všeobecnosti je možné hovoriť o dvoch modeloch. Decentralizovaný systém striktne odmieta záchranu jednotlivých štátov z centrálnej úrovne a spolieha sa najmä na disciplínu vynútenú finančnými trhmi (napríklad model USA). Druhý je centralizovaný, ktorý záchranu štátov povoľuje, ale cenou za to sú pravidlá vynucované z centrálnej úrovne (Nemecko alebo Španielsko).



**Súčasným problémom eurózone je, že prvé riešenie sa stalo nekredibilným a druhé odporuje princípu suverenity členských štátov garantovaným Zmluvou o založení EÚ.**

<sup>1</sup> Diskusná štúdia 3/2014 [The Good, the Bad and the Ugly](#)

<sup>2</sup> Banca d'Italia Workshop on Public Finance

<sup>3</sup> 2014 ZEW Public Finance Conference

Preto jedinou alternatívou v turbulentnom období bolo prijať čoraz viac pravidiel na upokojenie finančných trhov. Diskusná štúdia argumentuje, že by bolo dobré sa vrátiť k otázke nastavenia vzťahov medzi centrom a štátmi, aby sa odstránila základná nekonzistencia. Kým si však náš európsky fiškálny dom úplne nezrenovujeme, oplatí sa pozrieť, ako by sa dal aspoň bez väčších prác skrásliť.

Ako je vôbec možné objektívne vyhodnotiť systém fiškálnych pravidiel a procedúr? Podľa akých hľadísk máme analyzovať? Dvaja páni z Medzinárodného menového fondu, Kopits a Symansky, ešte v roku 1998 vytvorili zoznam 8 takýchto kritérií. Podľa nich by fiškálne pravidlá mali byť dobre definované, transparentné, adekvátne voči cieľom, konzistentné, jednoduché, pružné, vynútiteľné a efektívne. Diskusná štúdia vyhodnocuje súčasnú európsku fiškálnu architektúru práve pomocou K-S kritérií<sup>4</sup>. Výsledok je znázornený v nasledujúcej tabuľke:

Pozitíva	Neutrálne hodnotenie	Negatíva
Transparentnosť + Pružnosť +	Adekvátnosť Efektívnosť	Jednoduchosť -- Konzistentnosť - Definovateľnosť - Vynútiteľnosť -

Nový systém je **silný** v tom, že je transparentný a pružný. Transparentnosť sa zvýšila najmä na národnej úrovni, keďže nové pravidlá obsahujú povinné zverejňovania dát (napríklad podmienené záväzky alebo údaje o štátnych podnikoch a PPP) ako aj predpokladajú každodenný monitoring rozpočtového vývoja nezávislou fiškálnou radou. Systém aj pružný, keďže okrem zohľadnenia klasických hospodárskych cyklov obsahuje aj výnimky týkajúce sa väčších recesií alebo napríklad udalostí mimo kontroly členského štátu. Materiál však upozorňuje, že príliš veľa únikových klauzúl môže znížiť kredibilitu systému.

Hodnotenie je **neutrálne** v prípade adekvátnosti a efektívnosti. Na jednej strane nové úpravy kladú väčší dôraz na dlh, na druhej strane však existuje príliš veľa rôznych pravidiel na ten istý účel.

**Negatívne** vysvedčenie dostal fiškálny rámec pri štyroch kritériách. O jednoduchosti nemôže byť reč, keďže samotná Európska komisia musela vydať vyše 100-stranový materiál na vysvetlenie všetkých detailov nových pravidiel. Nekonzistentnosti je možné identifikovať tak medzi Paktom stability a rastu a fiškálnym kompaktom ako aj medzi výdavkovým benchmarkom a štrukturálnou konsolidáciou. Niektoré koncepty sú veľmi nejednoznačné ako napríklad: „dobré“ a „zlé časy“, jednorazové opatrenia alebo vládne opatrenia na príjmovej strane rozpočtu. Vynútiteľnosť bola Achilovou pätou Paktu stability a rastu už v minulosti. Viac automatické sankčné mechanizmy síce sprísnilo pravidlá na papieri, prvá fáza aplikácie v praxi však ukazuje smerom k veľmi benevolentnej interpretácii nových pravidiel.

<sup>4</sup> Vyhodnotenie pôvodného Paktu stability a rastu podľa K-S kritérií je možné nájsť v štúdiu Buti a Giudice (2002).



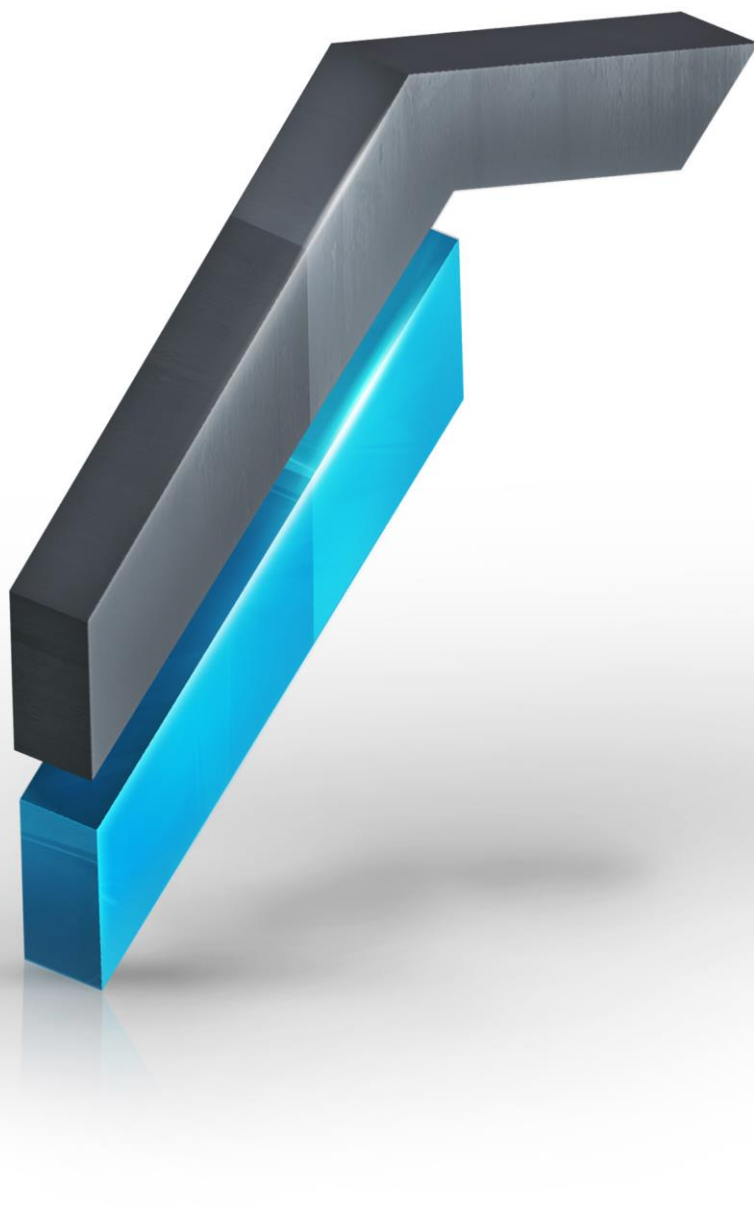
„Dobry“	„Zly“	„Skaredy“
Synergie medzi fiškálnymi pravidlami a nezávislými fiškálnymi inštitúciami	Nekonzistentnosť medzi jednotlivými pravidlami	Príliš veľa pravidiel pre ten istý účel
Viac automatické sankčné mechanizmy	Motivácia prijať jednorazové opatrenia pri ukončovaní EDP	Obtiažnosť vyhodnotenia štrukturálneho zlepšenia rozpočtu na ročnej báze
Väčšia transparentnosť na národnej úrovni	Ekonomický nezmysel investičnej klauzuly	Vyhodnotenie toho istého konceptu dvoma inštitúciami – nejasné posolstvo
Väčší dôraz na dlh	Úzky pohľad na produkčnú medzeru	
	Veľmi benevolentná aplikácia nových pravidiel v prvom roku	

Analýzu na základe K-S kritérií je možné využiť na formulovanie odporúčaní na odstránenie niektorých slabých stránok systému. Diskusná štúdia obsahuje 15 návrhov na vylepšenie. Medzi nimi sú najdôležitejšie nasledujúce:

- Eurozóna má príliš veľa pravidiel, pričom niektoré nemajú oproti existujúcim veľkú pridanú hodnotu (napr. výdavkový benchmark); tie by sa mohli zrušiť v záujme sprehľadnenia systému;
- je potrebné zvýšiť kredibilitu klauzuly nemožnosti záchrany; dôraz musí byť kladený na jasnú definíciu pravidiel pre reštrukturalizáciu dlhu alebo na účasť privátneho sektora (dôležité pri ESM alebo bankovej únii);
- pri ukončení procedúry nadmerného deficitu (EDP) by sa mal brať odhad štrukturálneho deficitu do úvahy, inak hrozí motivácia robiť jednorazové opatrenia a opakované prekročenie 3% hranice po vypršaní ich efektov;
- bolo by potrebné zvýšiť intenzitu sankcií v preventívnej vetve Paktu stability a rastu, aby sa konsolidovalo v dobrých časoch;
- nezávislé fiškálne inštitúcie by bolo dobré viac zapojiť do kalkulácie jednorazových opatrení alebo napríklad do vyhodnotenia prijatia efektívnych opatrení;
- pravidlá obsahujúce štrukturálne saldo by mali byť používané najmä pri stanovovaní cieľov; ich spätné vyhodnotenie na ročnom horizonte je pri súčasnej metodológii veľmi náročné.

Hlavné závery štúdie sú v nasledujúcej tabuľke:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiškálne rámce treba navrhovať systémovo a nie pomocou ad hoc zmien jednotlivých častí.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nie je dobré stanoviť pravidlá, ktoré nevieme spoľahlivo merať. Navyše je omyl snažiť sa o detailné doľadovanie národných rozpočtov z centrálnej úrovne.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zjednodušiť, zjednodušiť, zjednodušiť.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezávislé fiškálne rady by mohli hrať v budúcnosti ešte významnejšiu úlohu.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ešte väčší dôraz treba klásť na dlh a dlhodobú udržateľnosť.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pri praktickej aplikácii nových pravidiel je potrebné dodržať princíp rovnakého zaobchádzania a priestor pre flexibilnú interpretáciu by bolo vhodné obmedziť.</li> </ul>



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1, 813 25  
Slovenská republika

[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)

*Prezentované názory a výsledky v tejto štúdii sú názormi autorov a nevyjadrujú oficiálne stanovisko RRZ.  
Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.  
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*