

Stanovisko RRZ k návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

23. november 2020

Vláda SR na svojom zasadnutí dňa 30. septembra 2020 schválila návrh novely ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „zákon“). Po ôsmich rokoch fungovania tohto zákona ide o prvú novelu, ktorá by mala zohľadniť doterajšie skúsenosti s jeho aplikáciou a zároveň aktuálny stav verejných financií v dôsledku pandémie koronavírusu SARS-CoV-2.

Prečo bolo dobré otvoriť diskusiu o zmenách

Rada identifikovala päť hlavných dôvodov, prečo považuje za dobré a správne, že vláda pristúpila k otvoreniu diskusie o podobe nového znenia zákona:

- **V posledných dvoch rokoch došlo k výraznému zhoršeniu dlhodobého zdravia verejných financií bez reálnych sankcií.** Hlavným cieľom fiškálnej politiky na Slovensku a tiež dôvodom schválenia zákona, vrátane vzniku samotnej Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) je zabezpečiť dosiahnutie stavu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Na konci „dobrých časov“ sa tesne pred krízou verejné financie dostali do pásma vysokého rizika. Zároveň dlhové sankčné pásma boli nepretržite porušované, sankcie len formálne a dlh tak nebol dostatočne znížený počas priaznivých časov v ekonomike, aby sa vytvoril vankúš pre krízu. Ukazuje sa tak, že mechanizmy na zlepšovanie udržateľnosti alebo ochranu pred jej zhoršením len vo forme dlhovej brzdy a európskeho fiškálneho kompaktu (Pravidlo o vyrovnanom rozpočte) neboli dostatočné.
- **Napriek tomu, že ústavný zákon predpokladal zavedenie výdavkových limitov ako operatívneho nástroja na riadenie rozpočtu, k ich uzákoneniu a ani reálnej implementácii aj napriek výzvam Rady doteraz nedošlo.** Vláda opakovane odsúdila dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa a napriek ekonomicky priaznivým podmienkam v rokoch 2013 až 2019 nevyužila neočakávané príjmy na výraznejšiu konsolidáciu a zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Je tak potrebné napraviť pretrvávajúci protiústavný stav a posilniť rozpočtovú disciplínu detailnejším, ideálne ústavným ukotvením výdavkových limitov.
- **Pravidlá limitu na dlh nastavené na koncept hrubého dlhu predstavujú isté obmedzenie pri riadení dlhu.** Prechod na čistý dlh pri zachovaní jeho nezávislého a transparentného výpočtu by bol riešením, ktoré by významným spôsobom zachovalo fungovanie pravidiel a zároveň Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity štátu by mala väčšiu voľnosť pri emitovaní štátnych dlhopisov a ekonomickej správe finančných aktív vrátane aktívnejšieho hospodárenia s likviditou štátu. Čistý dlh takisto vernejšie zobrazuje reálnu zadlženosť.

Vzhľadom na výrazný negatívny vplyv opatrení prijatých ešte pred krízou a značné dopady pandémie koronavírusu v roku 2020 na verejné financie Rada očakáva, že hrubý dlh ostane bez prijatia dodatočných opatrení nad horným limitom počas každého z rokov 2020 až 2023. Hospodárska kríza spôsobená pandemiou koronavírusu formálne nespĺňa ani jednu z veľmi prísnych podmienok spúšťajúcich 36 mesačnú výnimku z plnenia sankcií a v roku 2023 by musela vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery a zároveň predložiť návrh rozpočtu verejnej správy bez schodku a s nerastúcimi výdavkami. Uplatnenie **sankcií aktuálne platných limitov na dlh by spôsobilo neprimerané a z ekonomického pohľadu nevhodné utlmenie ekonomického rastu s príliš veľkým negatívnym vplyvom na životnú úroveň obyvateľstva, ktoré nutne nemusí viesť k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti.**

- Okrem vyššie spomenutých najdôležitejších nedostatkov súčasného rámca by sa pri novelizácii zákona **mohli zapracovať aj viaceré menšie úpravy, ktoré by reagovali na aplikačnú prax a odporúčania OECD¹.** Ide najmä o úpravu pri nominácii uchádzačov na člena rady, vr. výberového konania, úpravu pôsobnosti a termínov správ pripravovaných Radou, presnejšie vymedzenie prístupu Rady k údajom a informáciám a ďalšie.

Celkové hodnotenie návrhu

Navrhované zmeny prispievajú podľa Rady ku skvalitneniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti na Slovensku. Rada vyzdvihuje najmä zámer doplniť existujúce pravidlá v oblasti tvorby rozpočtu verejnej správy o výdavkové limity, ktorých zavedenie predpokladal zákon už v pôvodnom znení. Ich ústavné ukotvenie je najväčšou pozitívnou zmenou tohto návrhu. Zmeny v dlhovej brzde, aj napriek uvoľneniu hodnôt sankčných pásiem, takisto prispievajú k posilneniu fiškálneho rámca. Predpokladá sa sprísnenie sankcií v prvých dvoch sankčných pásmach dlhovej brzdy a rozšírením rozpätia sankčných pásiem sa vytvoria lepšie podmienky pre zvládanie krízových situácií vo verejných financiách. Prechod z hrubého na čistý dlh umožní efektívnejšie riadenie dlhu. Zmeny ako celok by mali viesť k efektívnejšiemu dosiahnutiu hlavného cieľa, ktorým je postupne zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Výzvou pre Radu je rozšírenie jej povinností spolu s potrebou zabezpečenia primeraného financovania nových úloh. Rada by mala pripravovať nové analytické správy popisujúce riziká vo verejných financiách a dôchodkový systém na Slovensku, pričom mi svojimi správami bude informovať aj vládu a parlament. Zámerom je podnietenie odbornej diskusie v reálnom čase a informovanie predstaviteľov, ktorí o zmenách vo fiškálnej politike priamo rozhodujú. Nové úlohy Rady by mali spočívať aj vo vyhodnocovaní plnenia pravidiel dlhovej brzdy a vo výpočte a aktualizácii limitov výdavkov, čo výrazne zvyšuje nároky na transparentnosť a jasné stanovenie

¹ [OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility \(CBR\), OECD, 2020](#)

metodiky hodnotenia zo strany Rady. **Na to, aby Rada mohla tieto úlohy plniť včas a vo vysokej kvalite, je nutné zabezpečiť Rade prístup k údajom, čo aktuálny návrh novely aj vzhľadom na doterajšie praktické skúsenosti so získavaním údajov, nerieši v uspokojivej miere.**

V navrhovanom fiškálnom rámci významne narástol počet situácií, ktoré závisia od posúdenia Rady, čo je legitímny a oprávnený prístup. Napriek tomu, že Rada bola zriadená ako ústavný orgán, ktorý by mal byť nezávislým a odborným partnerom pre vládu a parlament, negatívnym sprievodným javom by mohol byť rastúci politický tlak na jej fungovanie, čo by mohlo viesť k oslabeniu jej nezávislého postavenia v dlhodobom horizonte. **Bolo by preto vhodné, ak by v situáciách, kedy je možné rolu Rady nahradiť objektívne stanovenými pravidlami, sa v ďalšom legislatívnom procese zväžili úpravy týmto smerom.**

Hodnotenie kľúčových častí návrhu

Prechod na čistý dlh

V novele ústavného zákona sa navrhuje pri posudzovaní pravidiel o výške dlhu tzv. dlhovej brzdy vychádzať namiesto hrubého dlhu z čistého dlhu². Cieľom tohto návrhu je priniesť flexibilnejšie riadenie dlhových nástrojov a likvidity štátu. Prechodom na čistý dlh verejnej správy sa zabezpečí významné zníženie refinančného a likvidného rizika štátu. **RRZ súhlasí s navrhovanou definíciou čistého dlhu**, keďže hrubý dlh očisťuje o výšku najlikvidnejších finančných aktív (hodnotu finančných prostriedkov na účtoch a v hotovosti subjektov verejnej správy a hodnotu dlhových cenných papierov subjektov verejnej správy). Nakoľko tieto položky štandardne zverejňuje Štatistický úrad SR a verifikuje Eurostat, je dôležité a správne, že návrh predpokladá výpočet a zverejňovanie Štatistickým úradom SR.

Zmeny v limite na dlh

Návrh preberá doterajší konsenzus cieľiť dlh vo výške 40 % HDP ako hranicu dlhodobu udržateľného dlhu pre SR, no posúva horný limit čistého dlhu na úroveň 55 % HDP (čo približne zodpovedá Maastrichtskej hranici a pôvodnej hranici hrubého dlhu pri vzniku ústavného zákona vo výške 60 % HDP). Zvyšuje sa tým absorpčný potenciál limitu a zvyšuje sa tak jeho odolnosť v prípade mimoriadnych šokov, nakoľko sa ukazuje, že na pokrytie nákladov krízy môže byť 10 p.b. malý priestor, ak sa dlh nachádza tesne pod prvým sankčným pásmom.

Zjednodušenie a teda prechod z piatich na štyri sankčné pásma možno vnímať pozitívne. Rovnako aj **sprísnenie prvých dvoch sankčných pásiem**, ktoré pri prekročení požadujú povinnú štrukturálnu konsolidáciu o 0,5 % HDP, resp. 1 % HDP. Je to výrazná zmena oproti len veľmi formálnym sankciám súčasného zákona, ktoré sa neosvedčili. Tretie pásmo pozostáva z potreby zostavenia vyrovnaného rozpočtu a štvrté pásmo z vyslovenia dôvery vláde. Rada sa domnieva, že existuje priestor upraviť takto nastavené pravidlá dvoma spôsobmi:

² Priemerný rozdiel medzi hrubým a čistým dlhom verejnej správy v rokoch 2013 až 2019 bol na úrovni 5,3 % HDP.

- Aj v prípade vysokého dlhu by vlády mali aspoň z časti mať možnosť získať ocenenie, úľavu z požadovanej konsolidácie, ak preukážu zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Tá je z pohľadu zdravia verejných financií dôležitejšia ako aktuálna úroveň dlhu. Miera zohľadnenia dlhodobých vplyvov by mala byť limitovaná tak, aby bol rešpektovaný hlavný cieľ limitu na dlh, ktorým je zníženie dlhu. Naopak, **v prípade legislatívneho zhoršenia dlhodobej udržateľnosti je výrazný posun, že sa cez výdavkové limity bude vyžadovať od vlády okamžité zlepšenie stavu verejných financií formou kompenzácie.**
- V rámci odstupňovania požiadaviek na konsolidáciu by sa mohla zvážiť možnosť presunutia sankcie vyrovnaného rozpočtu až do štvrtého pásma, ako najväčšia sankcia v spojení s hlasovaním o dôvere vláde. To takisto zabráni tzv. fiškálnemu útesu, kedy by kvôli „zdedeniu“ **vysokého deficitu a dlhu** novou vládou bola vyžadovaná nereálne vysoká konsolidácia v jednom roku. **To by bolo umožnené pravidlom, že ak vláda poctivo konsoliduje a splnía prvé tri sankcie, počas tohto obdobia nebude aktivovaná štvrtá sankcia.** Potom by aj čiastočné vypnutie dlhovej brzdy v prípade nástupu novej vlády mohlo byť **skrátene na jeden rok.** Prvé tri pásma by mali požadovať primeranú konsolidáciu, ktorá je z hľadiska volebného obdobia reálne dosiahnuteľná. Konsolidácia o 1% HDP ročne je pomerne silná sankcia v situácii, ak sa vzhľadom na aktuálny stav verejných financií predpokladá konsolidácia na takejto úrovni veľa rokov za sebou. Z uvedeného dôvodu by maximálna požiadavka na konsolidáciu nemusela presiahnuť 1% HDP.

Návrh zavádza aj určitú mieru flexibility s cieľom zabezpečiť proticyklickosť ústavného limitu na dlh a to tak, že by dĺžku neuplatňovania sankcií v prípade mimoriadnych okolností posudzovala RRZ ako nezávislá inštitúcia. Rada by tak mala možnosť predĺžiť neuplatňovanie najprísnejších sankcií dlhovej brzdy najviac o tri roky nad rámec dvoch rokov garantovaných pravidlami pre krízu definovanú v návrhu. Po schválení programového vyhlásenia, vyslovení dôvery vláde a voľbách do národnej rady sa neuplatňujú len sankcie tretieho a štvrtého pásma, čím sa zvyšuje kontinuita konsolidačného úsilia medzi volebnými obdobiami. Návrh reflektuje skutočnosť, že je veľmi zložité zákonom definovať typ a rozsah kríz a k nim priradiť správne lehoty na vypnutie sankcií. Rada navrhuje zvážiť nasledujúce alternatívy:

- Návrh mechanizmu na určenie trvania mimoriadnych okolností vo vládnom návrhu vyplýva z prísnej sankcie vyrovnaného rozpočtu, ktorej splnenie by si vyžadovalo po niektorých krízach viac času ako len dva roky, ak by sme sa chceli vyhnúť neadekvátnemu fiškálnemu útesu. Z uvedeného dôvodu vládny návrh umožňoval Rade predĺžiť obdobie trvania mimoriadnych okolností. Presunom požiadavky vyrovnaného rozpočtu do 4. sankcie³ by však toto odpadlo a vypnutie dlhovej brzdy by tak bolo obmedzené len na nutnosť poskytovania samotného protikrizového stimulu, **čo je zvyčajne 1-2 roky.** Ak po odznení krízy nie je potrebné zostaviť vyrovnaný rozpočet, ale zabezpečiť „len“ medziročné zlepšenie štrukturálneho salda, nie je potrebné, aby Rada alebo zákon definovali dlhšie obdobie nad rámec obdobia krízy. **Mechanizmus by sa tým výrazne zjednodušil, nie je potrebné posúdenie Rady a bude**

³ A zároveň podmienenie platnosti 4. sankcie neplnením prvých troch.

predvídateľnejší aj rozpočtový proces. Odporúčame však pozvoľný nábeh sankcií v prvom roku po kríze, kedy veľkosť sankcií by mohla byť polovičná.

- V nadväznosti na predošlý návrh, ktorým by sa vypustila povinnosť Rady určovať trvanie mimoriadnej okolnosti, by však bolo **vhodné stanoviť automatické pravidlo pre rôzne dĺžky trvania krízového obdobia v závislosti od sily krízy.** Do úvahy by mohli prichádzať dve, najviac tri pásma, pričom väzba by mala byť na pokles reálneho HDP v prvom pásme niekde medzi 2-4% a druhom pásme 5 až 7%.
- Po týchto úpravách by sa aj výnimka na neuplatňovanie sankcií štvrtého pásma mala novej vláde skrátiť z 24 mesiacov na 12 mesiacov. V realite by to znamenalo, že svoj druhý rozpočet by už vláda mala pripravovať zohľadňujúc všetky pravidlá dlhovej brzdy.

Výdavkové limity

Zavedenie výdavkových limitov predstavuje najdôležitejšiu súčasť návrhu novely. **Pozitívom je najmä previazanie požadovanej konsolidácie na stav dlhodobej udržateľnosti verejných financií** a jej zmenu v dôsledku opatrení vlády. Vyššia miera konsolidácie sa bude vyžadovať pri vysokom riziku udržateľnosti a zároveň ak vláda prijme opatrenia, ktoré zhoršia dlhodobú udržateľnosť. Naopak, ak budú verejné financie v nízkom riziku alebo vláda zlepši udržateľnosť dlhodobou reformou, miera konsolidácie bude nižšia, dokonca nulová. Vo všeobecnosti má rada k aktuálnemu návrhu nasledovné odporúčania:

- Návrh jasne nestanovuje **zdroj všetkých údajov vstupujúcich do výpočtu výdavkových limitov**, resp. nestanovuje inštitúciu zodpovednú za metodiku tohto výpočtu. Rada preto navrhuje, aby návrh explicitne uviedol zdroj podkladových údajov pre ukazovatele vstupujúce do výpočtu, prípadne špecifikoval nezávislú inštitúciu zodpovednú za prípravu a zverejnenie metodiky výpočtu. Rada vníma, že na samotný výpočet limitov nie sú s výnimkou určenia miery rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií potrebné vstupy Rady, ale najmä údaje a informácie od nezávislých Výborov a Ministerstva financií SR.
- Z hľadiska výpočtu limitov **je však dôležité, aby bola zachovaná čo najväčšia transparentnosť a objektivita.** To sa dá zabezpečiť len spôsobom, kedy **výpočet podľa postupu uvedeného v zákone urobí nezávislá inštitúcia**, v tomto prípade Rada. Toto pravidlo by malo platiť nielen pri prvom výpočte, ale aj pri následných aktualizáciách a vyhodnotení. **Rada by bola len „kalkulačkou“, implementujúc do výpočtu stanovené požiadavky zákona.** Nejednoznačnosť v zodpovednosti môže podľa RRZ viesť k metodickým sporom pri výpočte limitu s negatívnym vplyvom na dôveryhodnosť pravidla. Obdobná situácia sa v minulosti stala pri vyhodnocovaní pravidla o vyrovnanom rozpočte, kedy Rada v roku 2016 a následne v roku 2019 skonštatovala jeho porušenie a potrebu spustiť korekčný mechanizmus, čo však bolo zo strany Ministerstva financií vďaka prispôbeniu si svojej metodiky negované. Aktuálny zlý stav verejných financií však ukazuje, že Rada posúdila situáciu vo verejných financiách správne.

- Rada rovnako zdôrazňuje a návrh to aj predpokladá, že **proces aktualizácie výdavkových limitov a zohľadňovanie opatrení vlády, ktoré majú naň vplyvy, by mal byť čo najviac automatizovaný bez potreby opätovného schvaľovania vládou alebo parlamentom.** Rada vychádza z toho, že po stanovení prvotných limitov na celé volebné obdobie **sa môžu limity meniť (aktualizovať) len na základe vplyvov, ktoré sú pevne stanovené v zákone a je ich možné objektívne číselne zohľadniť nezávislou inštitúciou. Nie je tam preto žiadna potreba dodatočných politických rokovaní.**
- V prípade jesenného termínu konania parlamentných volieb môže nastať situácia, keď výška limitov bude vypočítaná RRZ a schválená NRSR až na začiatku nasledujúceho roka. V takejto situácii by došlo k schváleniu limitu na rozpočtový rok už prebiehajúci podľa schváleného rozpočtu, ktorý môže byť výrazne odlišný od tohto limitu. Pre zamedzenie možného rozporu medzi rozpočtom a limitmi Rada navrhuje, aby návrh limitov stanovil **pravidlá pre rozpočtovanie úrovne výdavkov podliehajúcich limitu na rozpočtový rok, ktorý nasleduje po roku konania parlamentných volieb.** Toto nastavenie zároveň zabezpečí plynulejší prechod medzi nadväzujúcimi výdavkovými limitmi, čo prispeje k hodnovernosti tohto fiškálneho pravidla.
- Návrh stanovuje povinnosť určiť v rámci limitu výdavkov rezervu na krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov, neuvádza však **presnejšie podmienky pre výšku tejto rezervy.** Podľa názoru RRZ by návrh mal stanovovať minimálnu požadovanú výšku rezervy v pomere k celkovej výške limitu, aby sa zabránilo určovaniu rezervy v nedostatočnej výške, čo by znamenalo obmedzenú možnosť kompenzovať negatívne rozpočtové vplyvy.
- Návrh výdavkových limitov **neobsahuje ustanovenia o únikových klauzulách** na rozdiel od návrhu nastavenia limitu na dlhu. Výdavkové limity ako nástroj na ukotvenie proti-cyklickej fiškálnej politiky by mali zabezpečiť stabilizáciu výdavkov v priebehu bežného ekonomického cyklu, pri mimoriadnych okolnostiach by však nemali brániť potrebnému navýšeniu verejných výdavkov určených na riešenie krízovej situácie. Zohľadnenie jednorazových výdavkov v rámci vyhodnotenia plnenia limitu zabezpečuje určitú dávku potrebnej flexibility, dlhšie trvajúca ekonomická kríza alebo mimoriadna okolnosť môže viesť aj k nárastu štrukturálnych výdavkov. Rada navrhuje, aby návrh špecifikoval únikové klauzuly z plnenia výdavkových limitov, pričom z hľadiska prehľadnosti by bolo vhodné naviazať ich na únikové klauzuly k limitu na dlh.

Pôsobnosť Rady

Rada víta navrhovanú **povinnosť vypracovať a predkladať na rokovanie NR SR stanovisko k návrhu rozpočtu verejnej správy, ako aj správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.** Zároveň Rada pozitívne vníma rozšírenie požadovaných výstupov Rady o správu o fiškálnych rizikách a správu o stave a udržateľnosti dôchodkového systému. Uvedené zmeny

prispejú k zvýšeniu transparentnosti rozpočtového procesu a zároveň zlepšia informovanosť verejnosti o stave verejných financií. Oproti tomu Rada síce vníma potrebu posudzovať aj stav financovania sociálneho systému z pohľadu identifikovania rizík, tento typ analýz by však mal byť prioritne určený ako podklad pre súhrnnú správu o fiškálnych rizikách a nie je potrebné ju samostatne uvádzať medzi pravidelnými požiadavkami zákona.

Plnenie úloh RRZ v rámci jej pôsobnosti v aktuálnom znení ústavného zákona ako aj v navrhovanej novele si vyžaduje včasnú dostupnosť všetkých potrebných údajov. **Skúsenosti z doterajšieho obdobia poukazujú na skutočnosť, že Rade bolo odmietnuté poskytnutie údajov o hospodárení subjektov verejnej správy z rôznych dôvodov a tým jej znemožnili riadne vykonávať svoju činnosť.**

Vzhľadom na predpokladaný výrazný nárast úloh Rada očakáva, že zákon alebo dôvodová správa k zákonu upresní aj spôsob financovania tak, aby dodatočné potreby Rady vyplývajúce z týchto úloh boli zohľadnené pri schvaľovaní limitu výdavkov zo strany Národnej banky Slovenska.

Výber členov Rady

RRZ pozitívne vníma navrhované **stanovenie časového harmonogramu pre podanie návrhu na voľbu člena rady ako aj zavedenie povinnosti verejného vypočutia uchádzačov o funkciu člena rady.** Navrhované zmeny prispejú k zvýšeniu transparentnosti výberového procesu.