



**Stanovisko RRZ k poslanckej  
novele zákona č. 523/2004  
o rozpočtových pravidlách  
verejnej správy  
(parlamentná tlač 267)**

november 2016

## Stanovisko RRZ

RRZ víta diskusiu o potrebe a forme zavedenia výdavkových limitov. Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by záväzné výdavkové limity mali byť zavedené. RRZ vo svojich hodnotiacich materiáloch opakovane pripomienkuje aktuálnu právnu úpravu limitu výdavkov v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy (dočasné limity v prípade výraznej odchýlky od smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu), keďže ju považuje za nedostatočnú. Potrebu zavedenia záväzných výdavkových limitov zvýraznil aj vývoj v predchádzajúcich dvoch rokoch, kedy sa napriek výraznému nárastu daňových príjmov nad rozpočtované hodnoty nedosiahli ciele vo vzťahu k deficitu verejnej správy. Zavedenie záväzných výdavkových limitov na strednodobom horizonte odporúčajú aj medzinárodné inštitúcie ako napríklad Európska komisia alebo OECD.

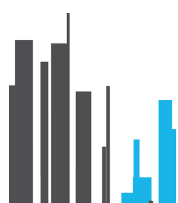
Najlepšia medzinárodná prax a skúsenosti hovoria, že výdavkové limity by mali byť záväzné na strednodobom horizonte s vopred definovanými únikovými klauzulami a previazané so základnými fiškálnymi cieľmi rešpektujúcimi dlhodobú udržateľnosť. Limit by mal stanovovať len agregátny celkový rámec za celú verejnú správu, čím sa ponecháva vláde voľnosť pri realizovaní jednotlivých politík. Okrem toho by výpočet limitov mal zohľadňovať aj prijaté opatrenia na príjmovej strane rozpočtu. Z pohľadu makroekonomickej stability by limity mali umožňovať realizovať proticyklickú fiškálnu politiku. V neposlednom rade by stanovovanie limitov a ich plnenie mala vyhodnocovať nezávislá fiškálna autorita.

Predložený návrh na zavedenie limitu čistých výdavkov má v porovnaní s vyššie uvedenými charakteristikami silné aj slabé stránky.

Pozitívne je možné hodnotiť, že návrh uvažuje so sankciami, ktoré by mali viesť k náprave, ak sa stanovené limity prekročia. Rovnako návrh definuje únikové klauzuly, ktoré by dočasne pozastavili účinnosť sankcií. Definície vo veľkej miere kopírujú existujúci zákon o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z.z.). Nie je však jasný postup a dôsledky v prípade, ak by sa v rovnakom čase mali uplatňovať rôzne sankcie, t.j. jedna sankcia na základe skutočného pomeru hrubého dlhu k HDP a iná sankcia na základe miery nedosiahnutia stanovenej čistej bilancie.

Medzi slabšiu stránku návrhu patrí nezahrnutie veľkej skupiny výdavkov (subjektov verejnej správy mimo štátneho rozpočtu), ktoré by umožnilo jeho obchádzanie presunom výdavkov zo štátneho rozpočtu do iných subjektov verejnej správy s nejasným vplyvom na výsledok hospodárenia verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť. Podobný efekt by mohol nastať, ak sa pravidlo zameria iba na hotovostné transakcie namiesto sledovania transakcií v metodike, ktorá ich časovo rozlišuje do obdobia, s ktorým vecne súvisia (aktuálna metodika). Návrh takisto neuvažuje s osobitným zohľadnením jednorazových príjmov. Tieto by sa vzhľadom na ich dočasný charakter nemali premietnuť do nárastu výdavkov v ďalšom roku.

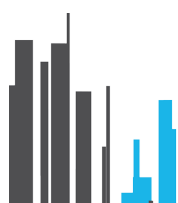
Aj keď oproti súčasnému stavu by bol rast čistých výdavkov obmedzený, spôsob výpočtu limitu výdavkov a nastavenie sankcií pri nedodržaní pravidla by stále mohli mať procyklický vplyv na ekonomiku a nemuseli by nutne zaručiť zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Navrhovaný mechanizmus tvorby limitu výdavkov a jeho spôsob výpočtu z rozpočtovaných údajov predchádzajúceho roku nie je úplne jasný. V prípade, že by sa

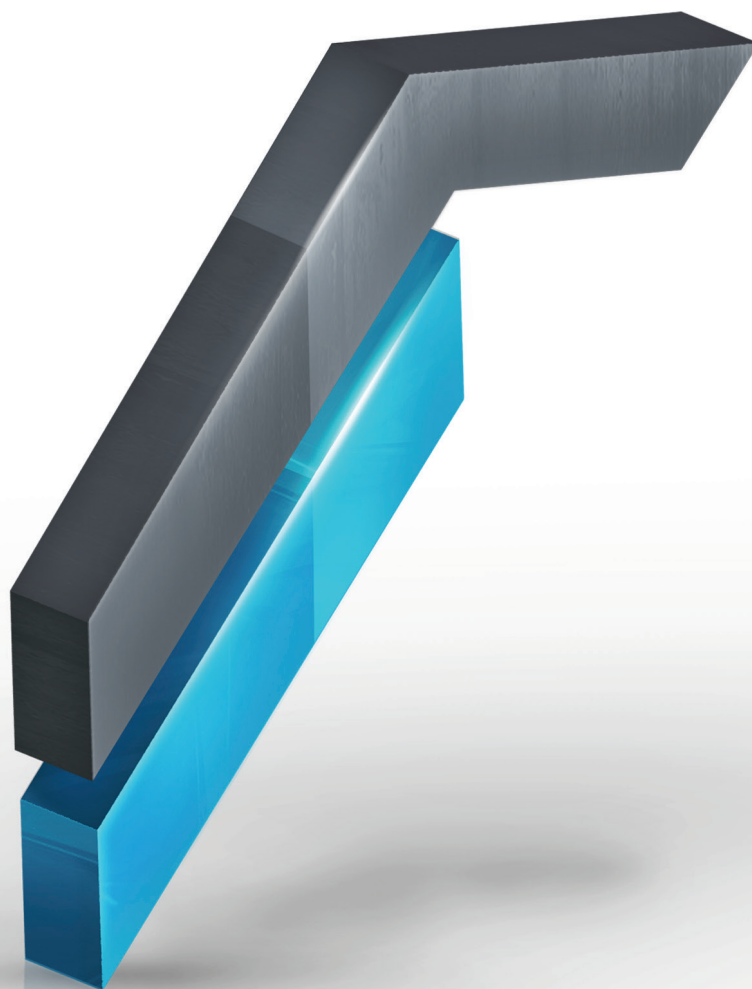


vychádzalo z medziročnej zmeny ukazovateľov vyjadrených v absolútnej hodnote (eur), mechanizmus by umožňoval zvýšenie deficitu aj pri vysokom raste HDP a daňových príjmov. Použitím medziročných rastov vyjadrených v percentuálnych bodoch by v strednodobom horizonte mechanizmus mal viesť k znižovaniu deficitu. K dočasnému zvýšeniu deficitu by mohlo dôjsť len vo výnimočných prípadoch pomalého rastu/poklesu daňových príjmov (napr. vplyvom legislatívy) a súčasného rýchleho rastu nominálneho HDP. Návrh by mohol mať neželaný efekt na prijímanie legislatívnych zmien v daniach (napríklad aj v boji proti daňovým únikom), keďže dodatočné príjmy z tohto zdroja by sa do limitu výdavkov premietli až s ročným časovým oneskorením a nie v plnej výške (priamy vplyv by bol iba vo výške 1/3). Ročné časové oneskorenie vzniká z dôvodu, že limit výdavkov v roku  $t+1$  by mal zohľadňovať očakávanú zmenu HDP a daňových príjmov v roku  $t$ .

Na druhej strane, procyklická fiškálna politika by mohla byť aj výsledkom snahy vyhnúť sa sankciám. V prípade výpadku príjmov vplyvom nepriaznivého ekonomického vývoja by mohla nastať situácia, že dosiahnutie stanovenej čistej bilancie, od ktorej sa odvíjajú sankcie, si vyžiada zníženie výdavkov výrazne pod stanovený limit.

V návrhu sú definované dve skupiny sankcií, ktoré sa viažu k nedodržaniu stanovenej čistej bilancie. Z hľadiska ich aplikácie nie je úplne jasné, aký výsledný efekt by mali na saldo verejnej správy.





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



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