



Zdravé a dlhodobo udržateľné verejné financie

Novela ústavného zákona o rozpočtovej
zodpovednosti

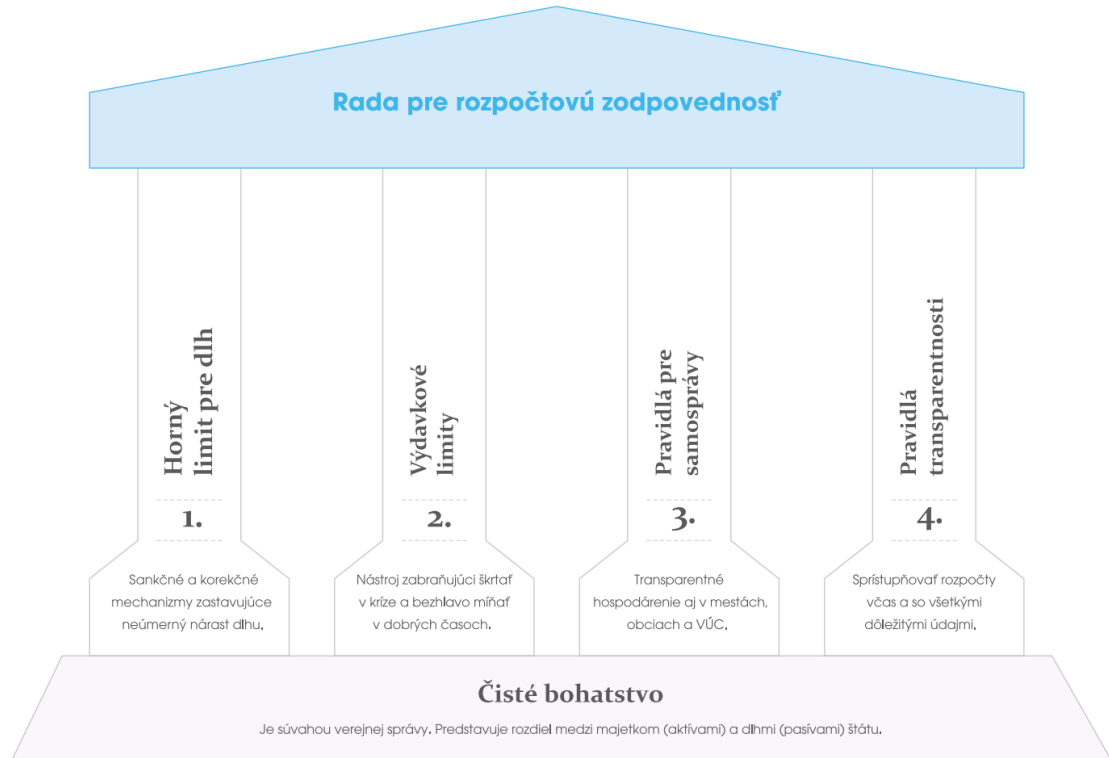
Komplexnú prezentáciu na novelu nájdete [tu](#)
Ján Tóth

O čom budeme dnes hovoriť

1. Filozofia rámca rozpočtovej zodpovednosti
2. Prečo je potrebné ústavný zákon upraviť
3. Predstavenie kľúčových zmien v zákone:
 - Prechod na čistý dlh
 - Dlhová brzda upravená a zmodernizovaná
 - **Ústavné ukotvenie výdavkových limitov**
 - Postavenie a úlohy nezávislých Výborov
 - Nárast v povinnostiach RRZ

Súčasný rámec zákona o rozpočtovej zodpovednosti

- Štyri hlavné piliere
- Nezávislé hodnotenie
- Čisté bohatstvo



Dlhodobó chýbajúce výdavkové limity znefunkčnili zákon

Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti pre vládu:

• **Brzda na dlh:** 5 sankčných pásiem pri prekročení stanovených hraníc, od napomenutia až po hlasovanie o dôvere vlády

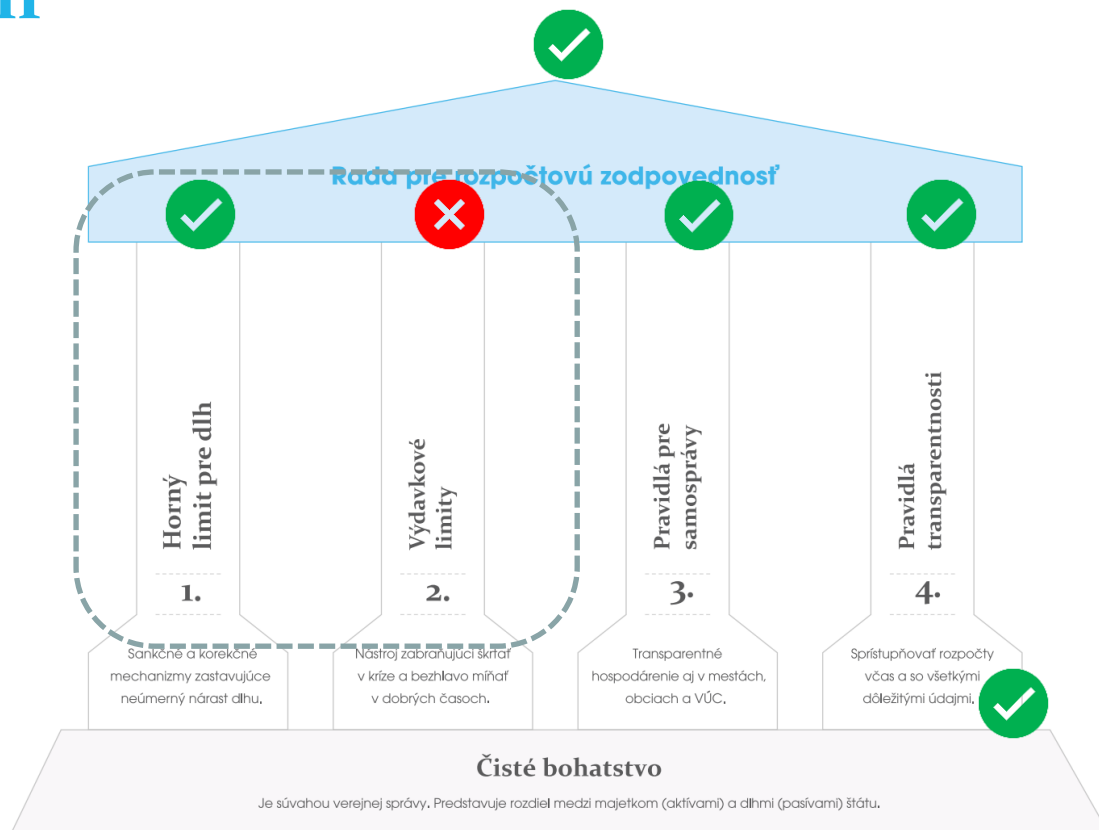


Zavedené do praxe

• **Výdavkové limity** – povinnosť pre vládu dodržiavať vlastný rozpočet (deficit). Dnes nízka váha schváleného rozpočtu, „papier znesie všetko“, žiadne sankcie za oklamanie schváleného rozpočtu



Nezavedené do praxe
 („protiústavný“ stav, potreba prijať pravidlá vo forme zákona)



Čo nás stál kompromis nemať výdavkové limity

1. Dlh sa v najbližšej kríze prehupol cez max. limit, dokonca aj cez 60% HDP Maastrichtský limit
2. Najhoršia dlhodobá udržateľnosť ... od kedy sa meria
3. Štát mal problém sa financovať v minulom roku (aj kvôli čistý/hrubý dlh)

.... nie ideálne vysvedčenie 😱 😞

Moderná hospodárska politika je proticyklická

Domácnosti a firmy môžu podliehať prílišnému optimizmu, alebo pesimizmu. Aj preto sa ekonomika môže prehrievať, alebo pracovať pod potenciálom (mať nevyužité kapacity).

Moderné verejné financie majú stabilizovať ekonomiku. To znamená, utlmovať prehrievanie šetrením a zároveň podporovať ekonomiku, keď je utlmená napr. verejnými investíciami – „staviam, keď nestavajú ostatní“.

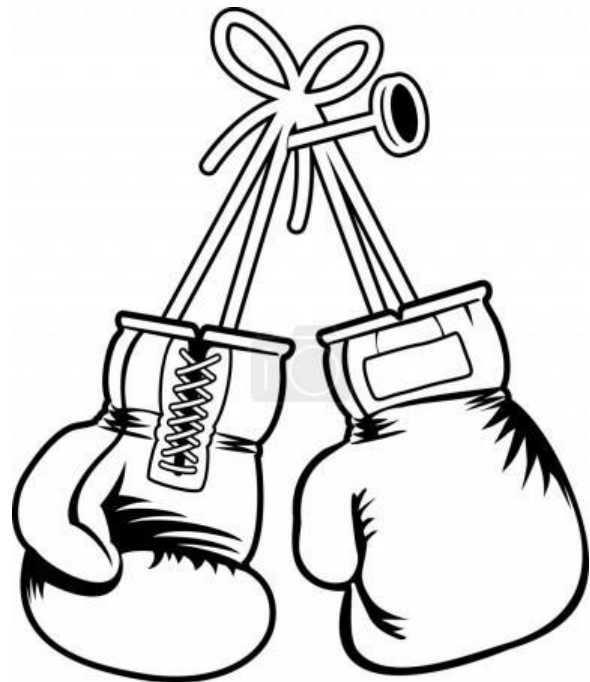
Na Slovensku sme mali pravý opak

Oficiálna filozofia hospodárskej politiky bola „V dobrých časoch sa podelíme s ľuďmi“ .

Modernejšia stratégia je „V dobrých časoch šetríme, aby sme mohli ľudí/firmy (= ekonomiku) ochrániť v zlých časoch“ – **úplne opačný koncept.**

Predstavenie kľúčových zmien

VÝDAVKOVÉ LIMITY – HLAVNÁ ZMENA



Čo umožňujú výdavkové limity

1. Motivujú k tejto modernej proticyklickej politike a teda šetriť v dobrých časoch

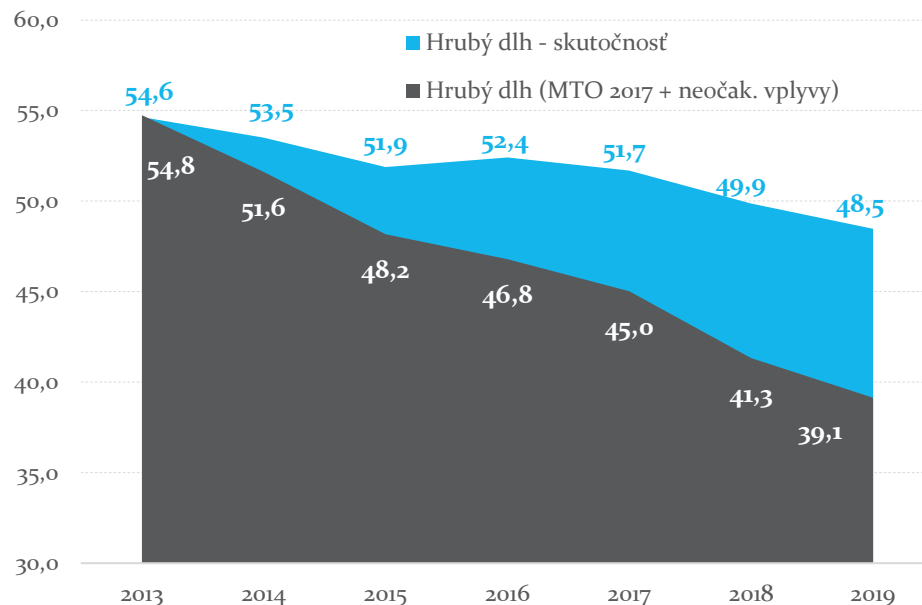
– znižovať dlh na „pôvodné úrovne“, aby mal priestor narásť v zlých časoch

Vývoj 2013 – 2019 ako výstraha (chýbajúce výdavkové limity)

Výsledkom je ignorovanie vlastných rozpočtových cieľov

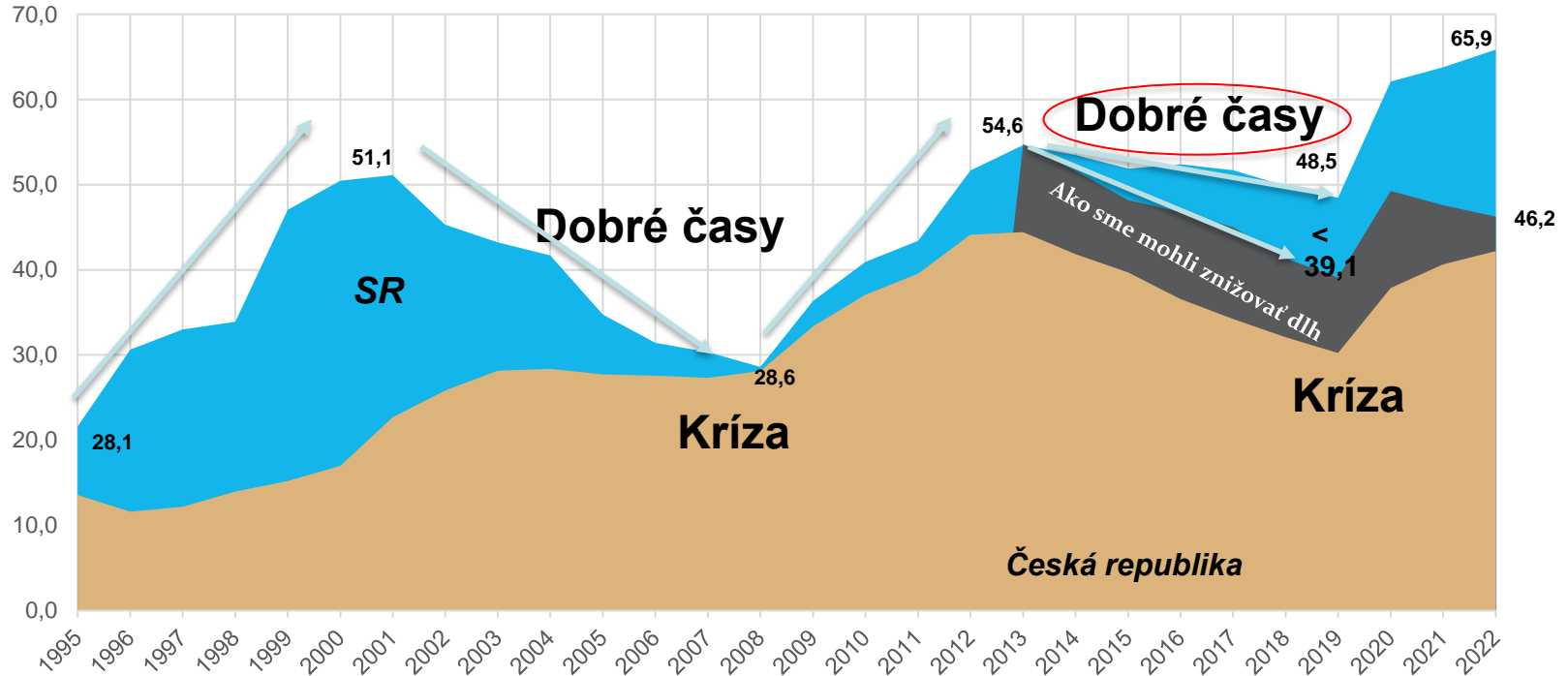
- Ak by vlády 2013 - 2019 plnili vlastné rozpočtové záväzky, dlh krajiny v roku 2019 mohol byť nižší o takmer desať % HDP (vo výške 39,1 % HDP) a boli by sme lepšie pripravení na krízu

Hrubý dlh verejnej správy pri splnení MTO a využití nadpríjmov (v % HDP)



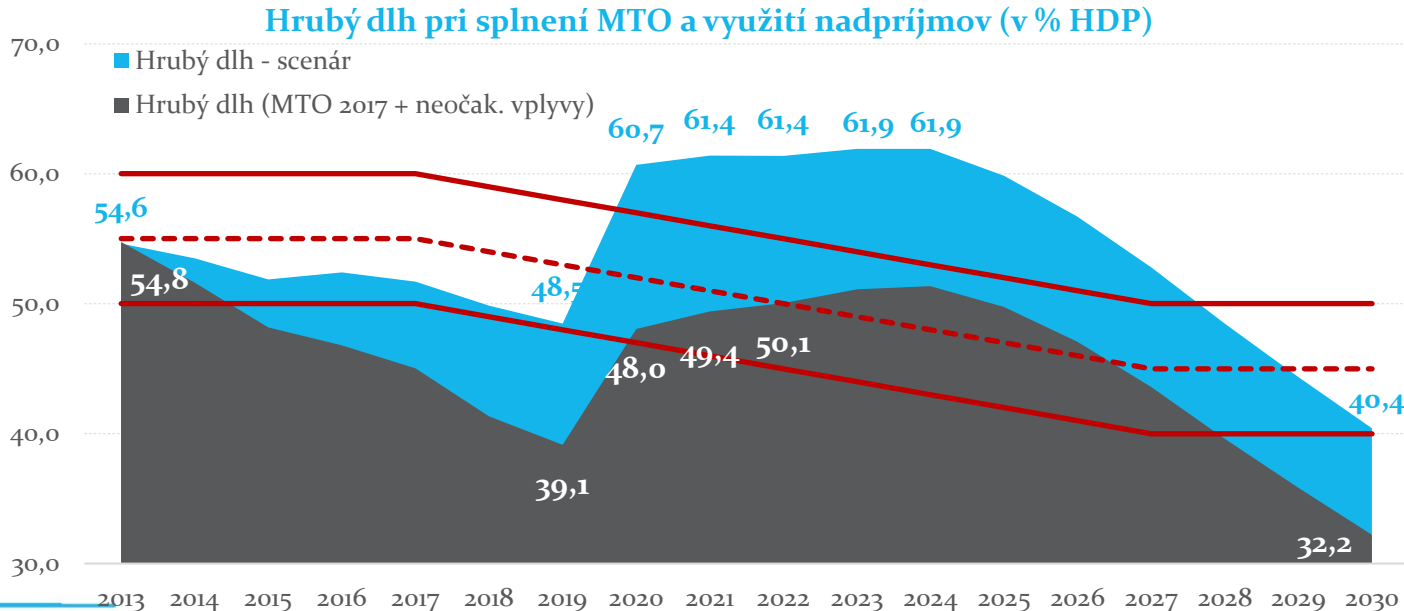
Kde má korene dnešný dlh

- V dobrých časoch nenastal dostatočný pokles, aby sme boli pripravený lepšie na zlé časy
- Do krízy sme mohli vstupovať s vyrovnaným rozpočtom a s dlhom nižším o takmer 10 pb (na úrovni najviac na 39,1 % HDP)



Vývoj 2013 – 2019 ako výstraha (chýbajúce výdavkové limity)

- Ak by posledné vlády dodržiavali vlastné fiškálne ciele, vrchné sankčné pásmo by nebolo v hre
- Nižšia úroveň dlhu vďaka využitiu dobrých časov v predchádzajúcich rokoch by umožnila ľahšie prekonať krízu aj pri súčasnom nastavení dlhovej brzdy



Čo umožňujú výdavkové limity

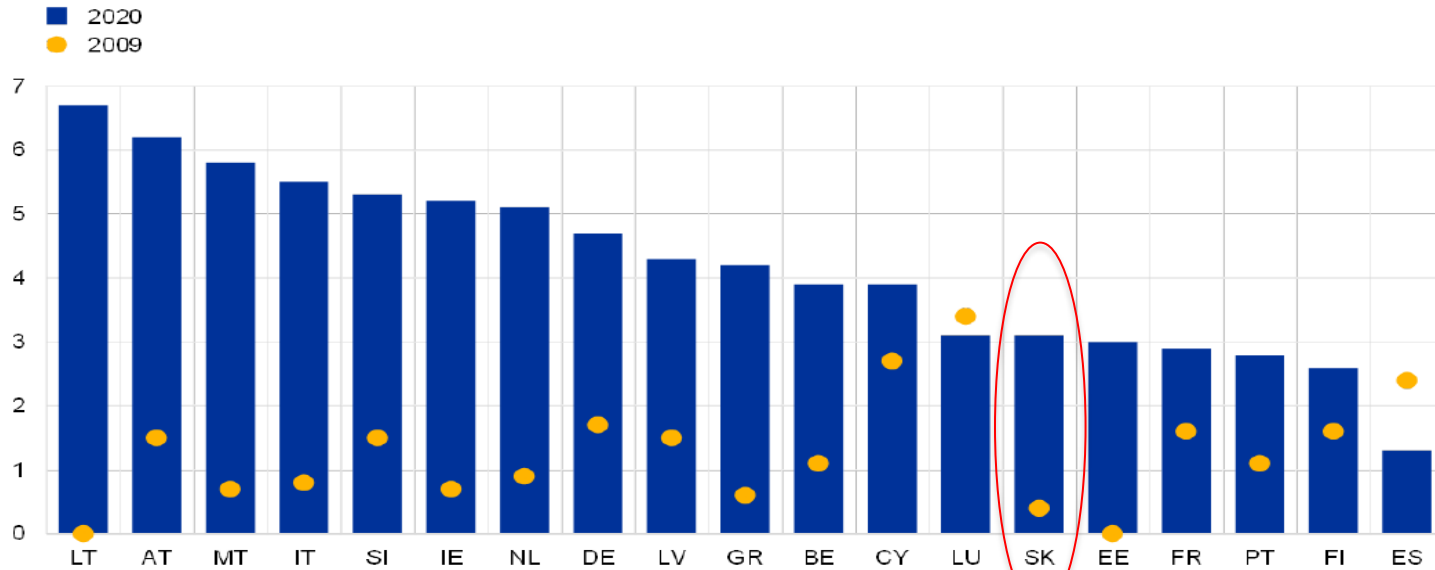
1. Nútiť k proticyklickej politike a teda šetriť v dobrých časoch

– a teda mať kapacitu pomôcť ekonomike v zlých časoch a tým ju stabilizovať

Fiškálne stimuly v EA, finančná kríza a covid

Chart 2

Sum of fiscal measures related to COVID-19 with a budgetary impact in 2020 compared with gross discretionary stimulus in 2009 (percentages of GDP)



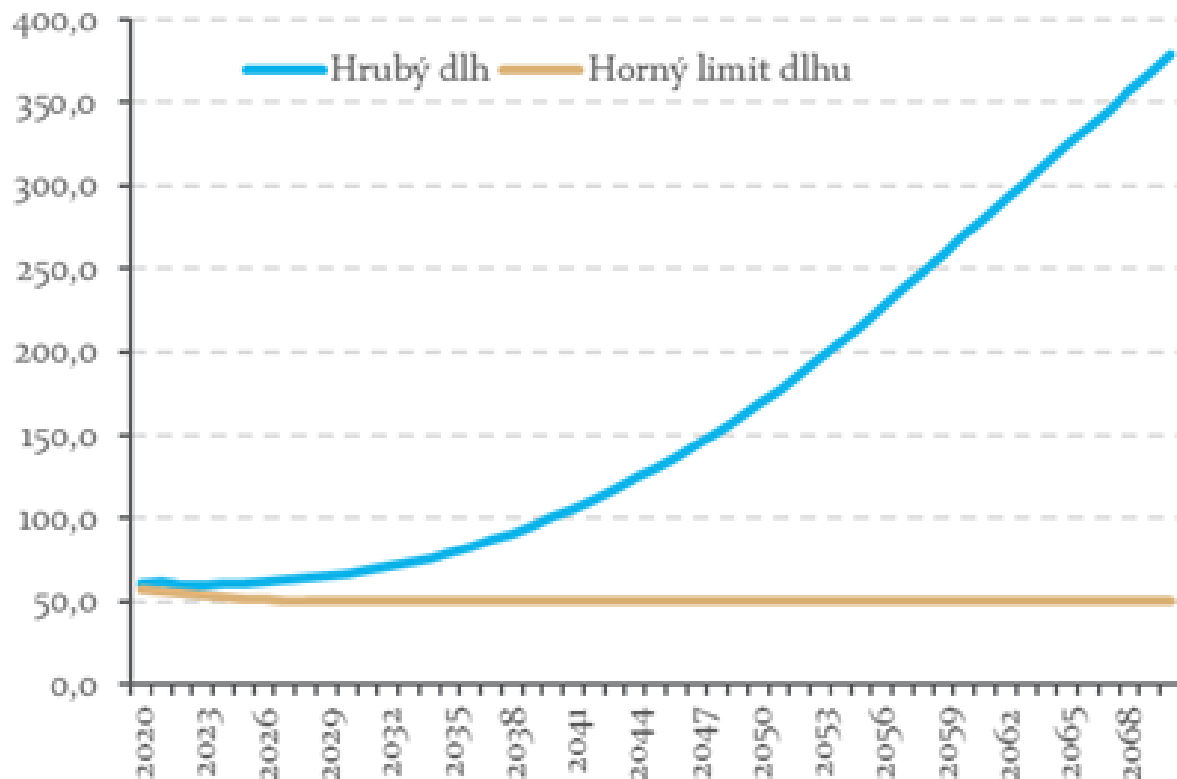
Source: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202101_03~c5595cd291.en.html

Čo ešte umožňujú výdavkové limity

2., „Trestajú“ nezodpovedné dlhodobé politiky (napr. v dôchodkoch) tým, že znižujú priestor pre výdavky v súčasnosti – ochraňujú dlhodobú udržateľnosť, aby nenastal „grécky scenár“



Grécky scenár – projekcia dlhu SR bez opatrení



Nedávne výroky od zahraničných autorít

MMF (Petia Borissov Topalov, šéfka slovenskej misie MMF):

“Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti ide správnym smerom. Víťame zavedenie viacročných výdavkových stropov, revíziu dlhovej brzdy a rozšírenie právomocí Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.”

Nedávne výroky od zahraničných autorít

S&P správa (zlepšenie výhľadu):

„The government is also taking key steps to ensure longer-term fiscal sustainability by removing a cap on the retirement age and moving forward with implementing budgetary expenditure ceilings.“

„Moreover, we expect binding budgetary expenditure ceilings will be introduced in 2021, adding predictability to what has historically been at times pro-cyclical fiscal execution.“

Čaká nás dlhé obdobie návratu (RRZ)

Predpoklady podľa návrhu novely

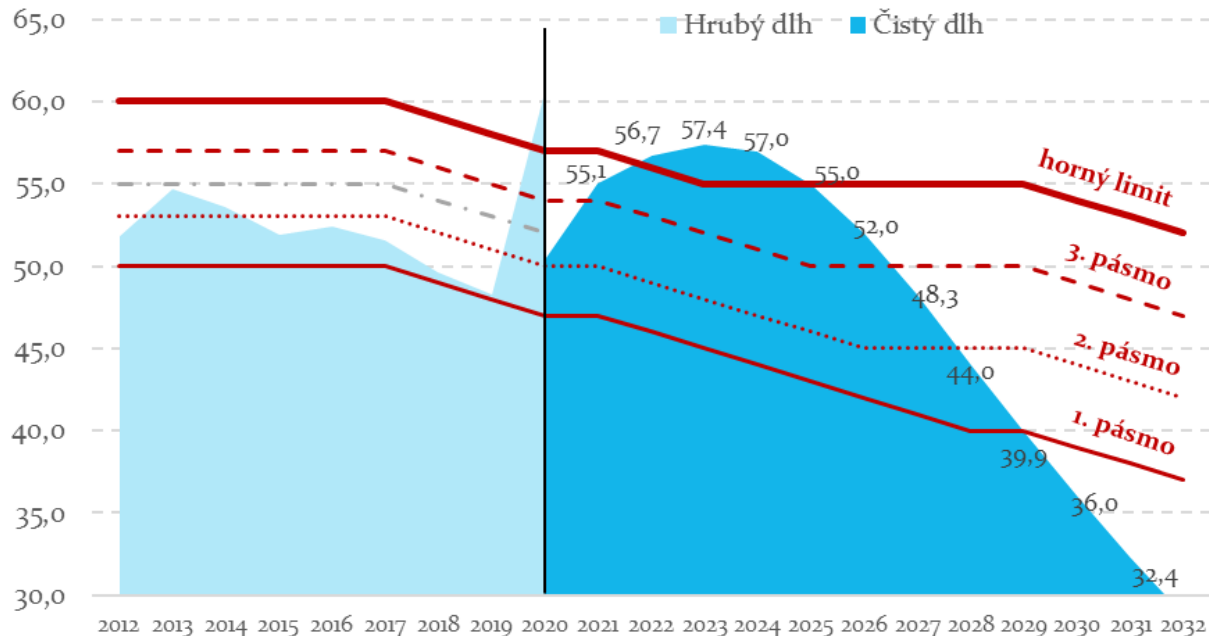
• **2021 – rozpočtový semafor RRZ**
(deficit 6,8 % HDP)

• **2022- žiadna konsolidácia podľa PS**

• **Od 2023 – konsolidácia** (zmena štrukturálneho salda) o 1% HDP ročne až po štrukturálny prebytok 2% HDP v roku 2028

• Počas rokov 2020 a 2021 **hranice pásiem v čase mimoriadnych okolností nevyklesávajú**

Hranice sankčných pásiem do roku 2020 na hrubý dlh, po roku 2020 na čistý dlh



Nutná novela dlhovej brzdy

Náprava protiústavného stavu, posilnenie rozpočtovej disciplíny

- Ústavné ukotvenie výdavkových limitov

Vyriešenie kolapsu dlhodobej udržateľnosti počas 2019-február 2020

- výrazné zhoršenie dlhodobého zdravia verejných financií v posledných dvoch rokoch bez reálnych sankcií

Dve hlavné vylepšenia na základe doterajších skúseností:

Voľnejšie ruky pre refinancovanie na trhoch

- Zmena ukazovateľa z hrubého na čistý dlh verejnej správy

Vyššia flexibilita pre externé šoky, ale prísnejšie pravidlá pre konsolidáciu

- Zreálnenie definície krízy (intervaly), širší vankúš sankčných pásiem pre absorpciu krízy

Predstavenie kľúčových zmien

DLHOVÁ BRZDA



Zvažované alternatívy v pracovnej skupine

V závislosti od veľkosti krízy sa dočasne zvýšia sankčné pásma a potom budú vyklesávať (dlhová brzda sa nemusí vypnúť)

- minoritný názor, „spochybnenie“ sankčných pásiem ako pásiem „vytesaných do kameňa“

Sankčné pásma „vytesané“ do kameňa, vypínam dlhovú brzdú na 2-5 rokov v závislosti od veľkosti krízy podľa nezávislej inštitúcie (napr. RRZ) +jednorazové uvoľnenie cez zmenu hrubý – čistý dlh

- väčšinový názor, problematická RRZ úloha, „zdedenie“ zlého stavu novou vládou

ABY BOL AUTOMAT, TAK KLÚČOVÁ ZMENA:

Sankcie v absolútnej výške (tj, vyrovnaný rozpočet) sa neaplikujú, pokiaľ sa splňajú sankcie v relatívnej výške (potreba konsolidácie), nakoľko plnenie sankcií v relatívnej výške zaručuje, že v budúcnosti „dobré bude“

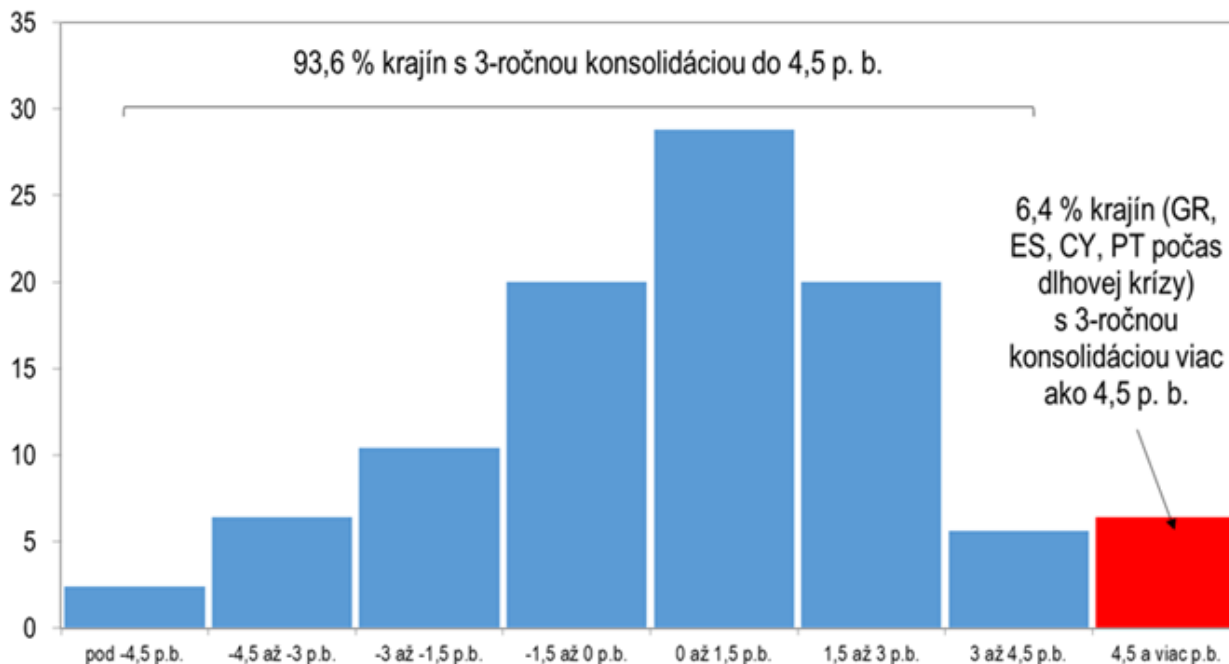
Dlhová brzda – základné princípy

- **Preberá sa doterajší konsenzus** cieľiť 40% hrubý dlh ako hranicu dlhodobu udržateľného dlhu pre SR - po prepočte na čistý dlh to znamená posun na 35% HDP
- **Horný limit čistého dlhu** sa navrhuje zachovať vo výške 50 % HDP.
- Väčší priestor na absorpciu dopadov kríz – z 10 na 15 pb; štyri sankčné pásma namiesto piatich, vzdialenosť medzi hranicami 5 % HDP,
- **Dve fázy vyklesávania** (1 p.b. ročne)
 - Pred rokom 2030 dosiahnutie hraníc 40 -55% HDP čistého dlhu
 - Od roku 2030 postupný pokles ku **konečnej úrovni 35 – 50% HDP čistého dlhu**
- Na základe doterajšej praxe **sa sprísňujú prvé dve sankčné pásma** (povinná konsolidácia o 0,5 % HDP a 0,75 % HDP), **vyrovnané hospodárenie sa posúva až do posledného pásma.**
- **Zlepšenie/zhoršenie udržateľnosti znižuje/zvyšuje medziročnú potrebu konsolidácie**
- **Väčšia flexibilita a zrealnenie únikových klauzúl**

Prečo najvyššia požadovaná konsolidácia 1% namiesto 1,5% HDP ?

Graf: Konsolidácie dosiahnuté v EÚ krajinách

Distribúcia krajín EÚ s dlhom nad 60 % HDP (vertikálna os)



Dlhová brzda – sankčné pásma

Sankčné pásma	1.	2.	3.	4.
	35 - 40	40-45	45-50	nad 50
Vládny návrh rozpočtu (konsolidácia maximálne do prebytku 2% HDP)	Konsolidácia 0,5 %	Konsolidácia 0,75 %	Konsolidácia 1,0 %	Konsolidácia 1,0 %
Reputačné náklady	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia	MFSR zasiela zdôvodnenie NRSR + opatrenia
Reputačné náklady	----	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády	Blokovaná rezerva vlády a predsedu vlády
Konsolidácia naprieč celým verejnou správou	----	----	Vyrovnané hospodárenie samospráv	Vyrovnané hospodárenie samospráv
Neuplatňuje sa, ak sa plnia sankcie 1 až 3	----	----	----	Vyrovnané hospodárenie rozpočtu VS + dôvera vláde

Prečo zatiaľ neschválené ?

Daňová brzda

Prečo zatiaľ neschválené?

- Požiadavka SaS dať do zákona daňovú brzdu
- SaS interpretuje výdavkové limity ako aj možnosť bez-limitného „daňového navyšovania“
- chce dať strop pre daňovo-odvodové príjmy voči HDP (aktuálne 39,5% HDP) a následne prípadne tento strop aj vyklesať (napr. o 0,5% HDP ročne na 32% HDP)

Aké sú výhrady ?

- Zákon sa tak môže stať ideologický (tj, „pravícový“) a nie len zákonom o fiškálnej zodpovednosti (daňový strop = veľkosť štátu)
- Komplikuje a robí rizikovejším znižovanie deficitu a dlhu (znižuje bezpečnú úroveň dlhu)

Podľa IFP:

Do roku 2030 by sa tak podiel výdavkov na HDP musel znížiť v rozmedzí od 8,4 % HDP (v prípade stabilného pomeru daňového zaťaženia) do 12,9 % HDP (v prípade znižovania každoročne o 0,5 p.b.), teda až takmer o **1/3 prognózovaných výdavkov**

- objem potrebných výdavkových škrtov by predstavoval približne dvojnásobok výdavkov na vzdelávanie (5,6 % HDP) resp. až celé výdavky na zdravotníctvo (9,5 % HDP)
- prítom celkový objem nemandatovaných výdavkov (investície, tovary a služby) predstavuje necelých 12 % HDP
- a zároveň celkový potenciál úsporných opatrení identifikovaných z revízií výdavkov ÚHP z rokov 2016-2020 predstavuje len 2 % HDP (z toho realizovateľné do roku 2023 sú len úspory v objeme 0,8 % HDP)

Podľa IFP:

Alternatívny scenár pomalšej konsolidácie (konsolidácia o 0,5 p.b. ročne namiesto 1 p.b). by znížil objem potrebných škrtov približne o 4 p.b HDP, ale na úkor vysokého dlhu na úrovni 70 % HDP

Zavedenie daňovej brzdy by tiež znížilo dnešnú bezpečnú úroveň (čistého) dlhu o 6% HDP (v prípade stabilného daňového zaťaženia) a až o 12% HDP v scenári poklesu podielu o 0,5 p.b.



RADA PRE ROZPOČTOVÚ
ZODPOVEDNOSŤ

Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk