

Viliam Páleník

Dátum narodenia:

Štátna príslušnosť:



Vedecké zameranie

- štúdium hospodárskej politiky SR ekonometrickými metódami
- špecializácia na menovo - fiškálnu oblasť a trh práce
- analýzy, zamerané ekonomické aspekty trhu práce, dôchodkového systému, zdravotnej starostlivosti, regionálneho rozvoja a životného prostredia

Vzdelanie a akademické tituly

1999 vedecký kvalifikačný stupeň IIa, SAV

1997, 2000 Medzinárodný inštitút verejnej administratívy (IIAP), Paríž, Francúzsko

1995 - externý učiteľ na Fakulte matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave (2001 hosťujúci docent)

1987 - 1992 - doktorandské štúdium (vedecká ašpirantúra) na Matematicko-fyzikálnej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave (PhD.)

1987 - 1989 - SPU v Nitre - postgraduálne štúdium

1976-1981 - Matematicko - fyzikálna fakulta Univerzity Komenského v Bratislave (RNDr.)

Pracovné skúsenosti

2010 - 2015 člen Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

2004 - prezident a odborný garant Inštitútu zamestnanosti

1991 - vedecký pracovník Ekonomického ústavu SAV

1981 - 1991 výskumný pracovník VÚVV

Osobné zručnosti

Materinský jazyk: slovenčina

Cudzí jazyky: francúzština, ruština, angličtina, nemčina, maďarčina

Doplňujúce informácie (v období 1990-2020)

- Európsky hospodársky a sociálny výbor - viceprezident ekonomickej sekcie, spravodajca 10 stanovísk, prezident 11 študijných skupín a člen 56 pracovných skupín.
- Člen alebo funkcionár 7 občianskych, profesných alebo vedeckých spoločností.
- Člen Snemu SAV, predseda vedeckej rady EÚ SAV, člen vedeckej rady FHI EU.
- Medzinárodný alebo národný koordinátor 8 medzinárodných expertných, vedeckých alebo občianskych projektov.
- Hlavný riešiteľ 9 národných vedeckých projektov a 6 eurofondových projektov.
- Autor alebo spoluautor 520 diseminačných publikácií a viac ako 1000 vystúpení v médiách.
- Editor 11 monografií a autor alebo spoluautor 115 pôvodných vedeckých prác.
- Organizátor alebo prednášateľ na 66 konferenciách, seminároch a workshopoch.

26. HR

Vízia pre rozvoj Rady pre rozpočtovú zodpovednosť¹

RNDr. Viliam Páleník, PhD.

Motivácia

Naša Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej Rada) bola vytvorená v období po finančnej kríze (2012) súčasne s balíkom opatrení zameraných na riešenie stúpajúcej úrovne zadĺženia SR, medzi ktoré patria zavedenie limitov dlhu, automatické sankcie a korekčné mechanizmy, prísnejšie rozpočtové pravidlá pre samosprávy a zvýšenie rozpočtovej transparentnosti. Účelom Rady je sledovať dodržiavanie fiškálnych pravidiel a transparentnosti vládami, monitorovať verejné financie, hodnotiť fiškálnu udržateľnosť a kvantifikovať náklady politik.

Počas svojej osemročnej existencie si Rada vybudovala vysokú kredibilitu tak na Slovensku, ako aj v zahraničí. Cieľom tejto vízie, ktorá je otvoreným dokumentom, je zhodnotiť jej vývoj, analyzovať jej silné stránky, ale aj rezervy a načrtnúť jej budúcu tvár, ako aj opatrenia, ktoré sú na to potrebné. Uvedomujem si pritom, že ak by som bol úspešný vo výbere predsedu Rady, realizácia tejto vízie bude priamo závisieť od toho, či sa mi podarí pre jej hlavné myšlienky získať ostatných členov Rady a výkonného riaditeľa, zainteresovať analytikov a ostatných zamestnancov kancelárie Rady. Napredovanie Rady bude naďalej podmienené aj korektnými a otvorenými vzťahmi so všetkými tvorcami politik, poskytovateľmi špecifických dát, ale aj sociálnymi partnermi, žurnalistami, rôznymi záujmovými skupinami, akademikmi a nevládnymi think-tankami a hlavne akceptáciou slovenskou verejnosťou, čo je zmysel jej existencie.

V tejto vízii uvádzam možnosti a odporúčania smerujúce k posilneniu Rady z pohľadu vývoja na slovenskej úrovni, ako aj medzinárodných skúseností. Táto vízia vychádza z legislatívneho rámca Rady, web stránok Rady, Správy OECD o Rade (bližšie vid' (1)) a ďalšej relevantnej literatúry, v konfrontácii s mojimi skúsenosťami a názormi.

Charakteristika východiskového stavu

Slovenská Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je kľúčovým prvkom posilneného fiškálneho rámca na Slovensku. Bola vytvorená na základe národnej iniciatívy a už od začiatku získala výraznú podporu naprieč celým politickým spektrom. Stala sa dôveryhodným zdrojom analýz fiškálnej politiky, zúčastnené strany vo všeobecnosti vnímajú Radu ako nezávislú a nestrannú organizáciu. Jej zamestnanci disponujú hlbokými analytickými schopnosťami, ktoré im umožnili vytvoriť veľmi rozsiahly súbor 24 ekonomických modelov použitých pri vypracovaní ôsmich každoročne vydávaných správ a jej ďalších výstupov. Zohráva vedúcu úlohu v rámci spolupráce nezávislých fiškálnych inštitúcií a získala si ich uznanie. Vízia pre rozvoj Rady stavia na tomto silnom východiskovom stave, ale vníma aj súvisiace výzvy (bližšie vid' (4)).

¹ Táto vízia pre rozvoj Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je súčasťou prihlášky autora do výberu predsedu Rady, vyhláseného Ministerstvom financií Slovenskej republiky s uzavretím prihlášok k 12. 6. 2020.

Obsah

1. Postavenia Rady doma a vo svete.....	4
1.1. Legislatívny rámec fungovanie Rady a jeho možné zmeny.....	4
1.2. Postavenie Rady vo výboroch pre prognózy.....	4
1.3. Postavenie rady v medzinárodnom kontexte.....	5
2. Zdroje Rady.....	5
2.1. Finančné zdroje Rady a ich nezávislosť.....	5
2.2. Ľudské zdroje.....	5
2.3. Zdroje dát.....	6
2.4. Organizácia práce.....	7
3. Metodológie a výstupy Rady.....	7
3.1. Správy a ďalšie výstupy Rady.....	7
3.2. Analyticko-modelovacie metodológie Rady.....	7
3.3. Správy vydávané Radou a ich pochopiteľnosť.....	8
4. Vplyv a ohlasy na výstupy Rady.....	8
4.1. Vplyv na verejný diskurz.....	8
4.2. Vzťahy so zainteresovanými stranami.....	9
Záverečná poznámka.....	9
Poznámky a literatúra.....	10

Hlavné výzvy

Pred Radou stojí niekoľko pretrvávajúcich výziev, ktoré navzájom súvisia. Medzi najdôležitejšie z nich patrí:

1. Rada mala v nedávnom období ťažkosti so získavaním včasných a rôznorodých údajov. Týka sa to najmä podrobnejších údajov, ktoré požaduje od Štatistického úradu SR a do určitej miery aj od Ministerstva financií SR a iných štátnych inštitúcií na účely plnenia úloh vyplývajúcich z jej mandátu.

2. Rada neustále využíva svoje kapacity v plnom rozsahu, čo predstavuje riziko z hľadiska kontinuity činnosti a vyhorenia zamestnancov. Vykonávanie proaktívnych činností (ako napr. kvantifikácia nákladov politík), realizácia strategických opatrení v záujme inštitúcie a uplatňovanie aktívnejšieho prístupu ku komunikácii je v takejto situácii zložitejšie.

3. Funkčné obdobie prvého predsedu Rady sa skončilo, ale nový predseda má vzísť z aktuálneho výberu, teda so zhruba ročným meškaním, tým nebol dodržaný zákonný proces pri vymenúvaní vedúcich predstaviteľov Rady. Vzniká tým posun v obmieňaní členov rady a nerovnaké časové odstupy medzi ich obmieňaním, čo môže mať v budúcnosti nepriaznivý vplyv.

Hlavné zámery vízie

1. Legislatívne ukotvenie Rady je aj v medzinárodnom porovnaní veľmi dobré a nepotrebuje zásadné zmeny. Tzv. technická novela prijatá za priaznivých okolností by bola prínosom a memorandum o porozumení s NBS by stabilizovalo nezávislé financovanie Rady.
2. Postavenie Rady vo výboroch pre makroekonomické prognózy a daňové prognózy je neustálené až protirečivé. memorandum o porozumení medzi Radou a MF SR by mohlo viesť k zlepšeniu práce oboch výborov, vrátane rozširovania daňových prognóz o ďalšie verené prijmy, ako sú nedaňové alebo sociálne.
3. Obmenenie panelu poradcov Rady a ich doplnenie o relevantných domácich poradcov by umožnilo získať od nich lepšie strategické usmernenia a pomoc pri plnení poslania Rady.
4. Vzhľadom na rozsah súčasných a budúcich výstupov posilniť ľudské kapacity Rady o analytikov a komunikačného manažéra.
5. Aj keď má Rada veľmi dobrý prístup k informáciám, vyskytli sa ťažkosti, ktoré je možné riešiť usporiadaním vzťahov formou memoránd o porozumení s dotknutými inštitúciami, ktoré by obsahovali vzájomné záväzky o poskytovaní dát za určených podmienok.
6. Rada si vytvorila kompletný súbor najmodernejších analytických nástrojov a modelov, ktorý bude náročné spravovať a aktualizovať a aj dopĺňať podľa meniacich sa potrieb, ako sú klimatické zmeny alebo sociálne vylúčenie. Preto bude treba nájsť rovnováhu medzi nárastom analytických kapacít a reštrukturalizáciou existujúcich modelov Rady.
7. Výstupy Rady sú považované za spoľahlivé a vyznačujú sa postupným vzostupom mediálnej aj odbornej pozornosti. Rada účinne zvyšuje reputačné náklady nedodržiavania zásad rozpočtovej zodpovednosti a zasadzuje sa za uplatňovanie zásady vyhovieť alebo vysvetliť. Proaktívnou komunikáciou šitou na mieru rôznych tvorcov politik a účastníkov verejného diskurzu bude možné zvýšiť účinnosť výstupov Rady.
8. Zo zainteresovaných strán má, spolu s prezidentkou, výsadné postavenie NR SR, ktorá v konečnom dôsledku rozhoduje o fiškálnom vývoji. Preto chcem klásť zvláštny dôraz na komunikáciu s poslancami NRSR, a špeciálne s jej finančným a rozpočtovým výborom. Kvalitné spracovanie žiadostí NR SR o kvantifikovanie dopadov navrhovaných opatrení spolu s aktívnou účasťou na rôznych verejných vypočutiach a diskusných fórach tiaž prispeje k zodpovednému prijímaniu zákonov.
9. Táto vízia je otvorený dokument, ktorého realizovaná finálna podoba bude záležať od výsledku tohto výberu, názorov a návrhov ostatných členov Rady, výkonného riaditeľa a jej kancelárie. V mnohých oblastiach bude realizácia tejto vízie priamo závislá od prístupu jej hlavných partnerských inštitúcií MF SR, NBS a ŠÚ SR a hlavne prezidentky, vlády SR, NR SR a prezidentky ako účastníkov postupných účastníkov fiškálneho legislatívneho procesu.

POSTAVENIA RADY DOMA A VO SVETE

Základom činnosti Rady je jej legislatívne ukotvenie a vzťahy s kľúčovými partnermi doma a v zahraničí.

Legislatívny rámec fungovanie Rady a jeho možné zmeny

Fiškálny rámec Slovenskej republiky je stanovený v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a výrazne ho posilnil **ústavný zákon č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti**. Hlavným rysom posilneného rámca je zameranie sa na dlhodobú fiškálnu udržateľnosť a transparentnosť. Hlavným nástrojom na dosiahnutie dlhodobej fiškálnej udržateľnosti je limit dlhu, ktorý bol stanovený na 60 % HDP. Súvisí s požiadavkou Európskeho paktu stability a rastu (PSR). Od roku 2018 sa limit dlhu každý rok postupne znižuje o 1 percentuálny bod, pokiaľ nedosiahne 50 % HDP do roku 2027. Automatické sankčné mechanizmy sa spúšťajú na rôznych úrovniach pod týmto limitom.

Počas účinnosti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bol dôležitý neúspešný pokus o tzv. uvoľnenie dlhovej brzdy. Praktická činnosť Rady však priniesla potrebu tzv. **technickej novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti**, ktorá by mala hlavne zjednotiť metodiku vykazovania verejného dlhu s PSR. Technická novela by bola prospešná, avšak vzhľadom na politickú senzitivnosť každej zmeny ústavného zákona by bolo potrebné iniciovať ju veľmi uvážene.

Na základe novelizácie zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy pribudli Rade s účinnosťou od 1. januára 2014 nové činnosti. Novela zákona implementuje pravidlo o štruktúrnom salde, vrátane korekčného mechanizmu v prípade jeho neplnenia, do národnej legislatívy vyplývajúce zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii. Úlohou Rady je: posudzovanie a zverejnenie vyhodnotenia uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu na základe toho, či došlo k výraznému odchýleniu sa od strednodobého cieľa alebo konsolidačného úsilia a posudzovanie a zverejnenie vyhodnotenia začiatku a ukončenia trvania výnimočných okolností, počas ktorých sa korekčný mechanizmus neuplatní.

Doteraz sa stało dvakrát, že Rada konštatovala zavedenie korekčného mechanizmu, pričom prvýkrát s týmto názorom MF SR nesúhlasilo bez primeraného vysvetlenia, avšak v druhom prípade to bolo inak. Pokračovaním v pevne podložených analýzach a zintenzívnením ich diseminácie Rada bude zvyšovať **politické náklady nezavedenia korekčného mechanizmu**, čo povedie k zlepšovaniu situácie.

Rada bola aktívna pri vypracovávaní a šírení svojich analýz súvisiacich so zmenami v dôchodkovom systéme. Zjavné to bolo hlavne pri tzv. **dôchodkovom strope**. Takýto prístup sa osvedčil a v podobných prípadoch ho bude potrebné opakovane uplatňovať.

Postavenie Rady vo výboroch pre prognózy

Rada nemá formálny mandát na vypracovanie alebo schválenie makroekonomických a fiškálnych predpovedí, ako je bežné medzi analogickými inštitúciami v EÚ. Dôvodom je existencia dvoch výborov ad hoc, ktoré predchádzali zriadenie Rady: (1) Výbor pre

makroekonomické prognózy, kde Rada nie je riadnym členom a bude sa o to usilovať a (2) Výbor pre daňové prognózy, ktorého je Rada riadnym členom. Daňové prognózy tohto výboru sú systematicky podhodnocované, čoho dôvody si zaslúžia hlbšiu analýzu, a navyiac rozpočet schválený NR SR zvykne rešpektovať tieto prognózy len parciálne. Za zváženie tiež stojí, aby rada prevzala na seba úlohu *ex post* hodnotení prognóz vypracovaných hlavnými prognostickými inštitúciami. Sú to závažné otázky, ktoré sa Rada bude snažiť iniciatívne riešiť spolu so zainteresovanými tvorcami politik a relevantnými inštitúciami.

Vhodnou formou riešenia týchto otázok by mohlo byť **memorandum o porozumení medzi Radou a MF SR**, ktorého súčasťou by bolo aj potrebné zmeny vo fungovaní Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy, vrátane rozširovanie na **prognózy ďalších častí príjmov verejného sektoru**, ako sú nedaňové príjmy alebo príjmy sociálnych a zdravotných odvodov. V súčasnosti obom výborom pre prognózy predsedá ministerstvo financií, pričom úloha RRZ je skôr obmedzená. Za povšimnutie stojí, že tieto výbory boli formálne zriadené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.

Postavenie rady v medzinárodnom kontexte

Naša Rada je **iniciátorom siete medzinárodných finančných inštitúcií EÚ** a je veľmi aktívna medzi globálnymi komunitami medzinárodných finančných inštitúcií. Rada sa vďaka osobnej angažovanosti jej zakladajúcich členov usilovala poučiť zo skúseností iných analogických inštitúcií a podelila sa o osvedčené postupy. Tieto medzinárodné aktivity a ich akceptácia si zaslúžia uznanie a zaväzujú k ich pokračovaniu.

ZDROJE RADY

Z hľadiska kapacít Rady sú dôležité primerané finančné zdroje, ktorými je možné financovať kvalitné ľudské zdroje, ktorých výstupy sú v dnešnej dobe často podmienené prístupom k dátam a informáciám všeobecne.

Finančné zdroje Rady a ich nezávislosť

Rada je financovaná priamo z Národnej banky Slovenska (NBS), čo jej na jednej strane síce dáva finančnú nezávislosť od tvorcov politik, ale na druhej strane jej činnosť závisí od dobrých vzťahov s NBS. Takýto režim sa aj podľa doterajších našich skúseností, ako aj podľa medzinárodných poznatkov, javí ako veľmi vhodný, a to hlavne v porovnaní so situáciou, keď by Rada bola financovaná priamo Ministerstvom financií SR. Tento proces financovania by však sa mal sformalizovať a mal by byť transparentnejší, napr. prostredníctvom **memoranda o porozumení medzi Radou a NBS**.

Ľudské zdroje

Dôležitou súčasťou Rady je **panel poradcov**, ktorý je v súčasnosti zložený z 5 zahraničných expertov svetového významu. Práca a zasadania tejto skupiny sa po počiatočnom rozbehu dostáva do určitej stagnácie. Bolo by vhodné, aby medzi poradcami boli zahraničné osobnosti, ktoré môžu venovať dostatok času na oboznámenie sa so slovenskými špecifikami a **doplniť ich o domácich expertov** – bývalých členov Rady, významných akademikov a pod.

Obmenený a doplnený panel poradcov by sa mohol viac zamerať na poskytovanie strategických usmernení a pomáhať RRZ pri plnení tejto vízie.

Rada v súčasnosti využíva **pracovné kapacity svojej kancelárie** v plnom rozsahu a nemá vytvorené rezervy v rámci budúcich potrebných pracovných procesov, ako sú makroekonomické prognózy alebo dlhodobé vplyvy starnutia, klimatických zmien či sociálneho vylúčenia. Určité zvýšenie počtu analytických pracovníkov by bolo žiaduce, ako aj zefektívnenie modelov Rady spolu s úpravami pracovného procesu tak, aby zostali väčšie pracovné kapacity na proaktívnu činnosť, vrátane **špecialistu na komunikáciu**.

Rada v súčasnosti zabezpečuje proaktívnu činnosť v oblasti kvantifikácie nákladov politík (policy costings) pomocou existujúcich prostriedkov, čo sa stretáva s pozitívnym ohlasom poslancov NR SR, ale aj odbornej a laickej verejnosti. Stanovovanie nákladov je však náročné na zdroje a tento prístup nebude v prípade zvýšenia dopytu udržateľný. Vzhľadom na existenciu širokej podpory pre Radu s cieľom umožniť rozsiahlejšie kvantifikovanie nákladov na politiky, by sa Rada mala snažiť o vytvorenie dodatočných kapacít, a to prostredníctvom nových zamestnancov, ktorí budú disponovať potrebnými schopnosťami. RRZ bude takisto potrebovať ďalších zamestnancov na tvorbu nových publikácií, ako je napr. **Správa o fiškálnom zdraví** (Fiscal Space Review) a **Správa o sociálnom systéme** (Welfare Report).

Zamestnanci Rady sú vnímaní ako odborníci s rozsiahlymi analytickými schopnosťami. Treba pokračovať v ich skvalitňovaní pokračovaním vzdelávacích aktivít a kariérnym rastom. Dôležité bude aj ich posmelenie viac sa zapájať do akademického života doma aj v zahraničí členstvom vo vedeckých spoločnostiach či aktívnou účasťou na vedeckých podujatiach. Pri náboře nových pracovníkov je nutné **dbať na transparentnosť a uplatňovať náročné kritériá**.

Tam, kde to je vhodné a efektívne, treba pristupovať k zadávaniu špecifických jednorazových prognóz **skúseným externým riešiteľom**.

Zdroje dát

Aj keď má Rada veľmi dobrý prístup k informáciám prostredníctvom systémov verejnej správy a udržiava dobré vzťahy s vládou už od svojich začiatkov, v nedávnej minulosti **mala problémy so získavaním včasných a komplexných údajov** od Štatistického úradu SR a do určitej miery aj od Ministerstva financií SR a iných štátnych inštitúcií.

Osvedčeným postupom býva vypracovanie memoranda o porozumení medzi Radou a Štatistickým úradom SR, ktoré by malo obsahovať zdieľanie podkladových informácií pre notifikácie o salde a dlhu Európskej komisii. Memorandum Rady s Ministerstvom financií SR by bol okrem iného zamerané na **posilnenie režimu spoločného využívania údajov** v súvislosti s údajmi zo Štátnej pokladnice. Transparentnosti vzťahov medzi týmito inštitúciami by prospelo aj zverejňovanie súhrnných štatistík o odpovediach na žiadosti Rady o prístup k informáciám a špeciálne dátam.

Dôležitým zdrojom špecifických dát vrátane individuálnych je Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, ale aj iné rezortné pracoviská, ktoré zhromažďujú a spracovávajú rôzne dáta, rovnako ako Eurostat či iné medzinárodné inštitúcie. Aj v týchto prípadoch stojí za úvahu

inicializovanie ďalšieho sledu memoránd o porozumení alebo iných foriem formálnej spolupráce.

Organizácia práce

Pracovníci kancelárie Rady sú priamo riadení výkonným riaditeľom. Stojí za úvahu vytvorenie formálnych **pozícií vedúcich tímov a vedúceho administratívy**. Pre spoľahlivé a stabilné fungovanie Rady je dôležité, aby každý matematicko-ekonomický model v plnej miere ovládali **dvojice analytikov** tak, aby v prípade výpadku jedného z nich bolo zabezpečené spracovanie termínovaného výstupu.

Keďže Rada rastie a dozrieva ako inštitúcia, bolo by vhodné formalizovať jej postupy v **interných dokumentoch**, ako napr. strategický plán, ročný pracovný plán, služobný poriadok a politika ľudských zdrojov, vrátane podrobností o mzdových pásmach pre rôzne pozície, ako aj ustanovení na zabezpečenie rodovej rovnosti v mzdovom ohodnotení.

METODOLÓGIE A VÝSTUPY RADY

Rada zo zákona, na požiadanie alebo z vlastnej iniciatívy vydáva množstvo výstupov, ktorých kvalita je podmienená kvalitnými ľudskými zdrojmi disponujúcimi zodpovedajúcimi dátami a metodológiami. Dôležité je aj načasovanie výstupov a ich vyváženosť z pohľadu metodologickej a dátovej exaktnosti na strane jednej a rýchlej pochopiteľnosti netechnickým prijímateľom na strane druhej.

Správy a ďalšie výstupy Rady

Rada má **osem pravidelných publikačných výstupov**, z ktorých štyri sú povinné⁽⁶⁾. Vypracováva tiež mesačné monitorovanie vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy a širokej verejnosti ho sprístupňuje formou rozpočtového semaforu. Plánuje vypracovanie ďalších pravidelných **tematických správ**. Rada sa okrem toho môže podľa vlastného uváženia zapojiť do prepočtu fiškálnych vplyvov prejednávaných zákonných noriem predložených na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky, a to buď z vlastnej iniciatívy, alebo **na základe žiadosti z NR SR**. To všetko spolu s malým počtom pracovníkov vytvára intenzívne pracovné nasadenie Rade počas celého roka.

Analyticko-modelovacie metodológie Rady

RRZ si vytvorila kompletný súbor najmodernejších analytických nástrojov a modelov, ktoré plne zodpovedajú súčasným medzinárodným akademickým štandardom. Ide o celkom 24 modelov², ktoré sú svojím rozsahom a zložitosťou aj podľa mojich osobných poznatkov **porovnateľné s holandským CPB, ktoré má 10-krát viac pracovníkov ako naša Rada**. Ďalšia údržba a vývoj týchto modelov bude vytvárať neustály tlak na obmedzené ľudské zdroje RRZ, na ktorý bude nutné reagovať **posilnením pracovných kapacít** a zároveň združením niektorých modelov (napr. produkčná medzera). Prospešné bude, keď sa aj panel poradcov Rady vyjadrí k dôležitosti jednotlivých modelov pre výstupy Rady.

² Zoznam modelov RRZ s ich charakteristikami je uvedený v (1) na strane 52.

Zároveň bude potrebné v prípade konsenzu členov Rady modely **doplniť alebo modifikovať na modelovanie ďalších aspektov dlhodobej udržateľnosti verejných financií**, ako sú mitigačné a adaptačné náklady na klimatické zmeny, vplyv sociálneho vylúčenia na potenciálny produkt, alebo do vplyvu starnutia na ekonomiku okrem nákladov na zdravotníctvo a dôchodky zahrnúť aj dlhodobú starostlivosť a vplyv na štruktúru produkcie a pracovnej sily a pod.

Správy vydávané Radou a ich pochopiteľnosť

Veľmi dôležitým aspektom výstupov Rady je ich pochopiteľnosť tzv. netechnickým publikom, tzn. takými, ktorí nie sú špecialistami na ekonomické modelovanie a analýzy. Vysoké pracovné zaťaženie spolu s malým časovým odstupom medzi získaním aktuálnych dát a zverejnením výstupov je hlavnou príčinou nedostatočnej pochopiteľnosti a názornosti výstupov. Riešením by mohlo byť prijatie špecialistu na komunikáciu, ktorý by sa venoval aj tejto problematike a s predstihom pripravoval postupy, šablóny a podobné nástroje na rýchle a efektívne prispôbovanie výstupov smerom k pochopiteľnosti. Rovnako je dôležité vytvoriť dostatočný pracovný čas na kritické zhodnotenie predošlého analogického výstupu jeho hodnotením *ex post*.

VPLYV A OHLASY NA VÝSTUPY RADY

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že ukazovatele mediálnej pozornosti Rady vykazujú vzostup, ktorý je medzinárodne porovnateľný. Výstupy Rady sú považované za spoľahlivé, čo viedlo k tomu, že Rada účinne zvýšila reputačné náklady (reputaion cost) za nedodržiavanie zásad rozpočtovej zodpovednosti, resp. za nepriaznivé tendencie.

Správnym smerom je aj uplatňovanie zásady „vyhovieť alebo vysvetliť“ (comply-or-explain). Týka sa dodržiavania európskeho pravidla neprípustnosti neopodstatneného rolovania fiškálneho, spravidla vyrovnaného až prebytkového rozpočtu. Rada je legislatívne poverená hodnotiť dodržiavanie fiškálnych pravidiel. Od roku 2014 existujú dva prípady, keď Rada odporučila aktiváciu korekčného mechanizmu. Prvýkrát to bolo v roku 2016, keď Rada zistila významnú odchýlku vo výsledkoch rozpočtu za rok 2015. Druhýkrát bola v roku 2019 odchýlka vo výsledkoch rozpočtu za rok 2018. Ministerstvo financií SR v prvom prípade malo odlišné hodnotenie ako Rada, takže nesplnilo odporúčania Rady na aktiváciu korekčného mechanizmu. Ministerstvo financií SR pôvodne nevysvetľovalo, prečo bolo jeho hodnotenie odlišné. Ministerstvo financií SR vo svojom aktualizovanom vyhlásení objasnilo, že má odlišný výklad pravidla. Pri druhej príležitosti však Ministerstvo financií SR potvrdilo túto odchýlku v roku 2019 a po prvýkrát schválilo korekčný mechanizmus v januári 2020. Tento posun v konaní ministerstva financií je dobrým príkladom uplatňovania soft zásady „vyhovieť alebo vysvetliť“.

Vplyv na verejný diskurz

Rada mala doposiaľ relatívne konzervatívny prístup ku komunikácii a predbežné informácie naznačujú, že jej vplyv na verejnú diskusiu zvyčajne nepresahuje rámec špecializovaných subjektov, ktoré sa zaoberajú verejnými financiami. Spolupráca s NR SR sa uplatňuje len v malej miere.

Nedávne úsilie v oblasti lepšieho komunikovania publikácií Rady pomohlo zvýšiť dosah jej činnosti. Komunikácia by mohla byť systematickejšia, ak by sa na účely tvorby a realizácie komunikačnej stratégie vytvorila pozícia pre špecializovaného experta na oblasť komunikácie, tak ako v prípade ostatných nezávislých fiškálnych inštitúcií podobnej veľkosti v rámci OECD. K tomu by mohli patriť aj plány na zintenzívnenie spolupráce so zainteresovanými stranami v NR SR a ďalšie monitorovanie dosahov prostredníctvom systematického zberu údajov.

Vytvorenie komunikačného manažéra umožní aktívnejší prístup k sprístupneniu práce Rady, vrátane systematickej prípravy tlačových správ, spolu s cieľovým využívaním netechnických blogov, videí, aktualizácií sociálnych médií a rozšíreného obehu embargovaného materiálu pre dôveryhodných tvorcov verejnej mienky alebo ovplyvňujúcich činiteľov.

Vzťahy so zainteresovanými stranami

Aktívnejšia spolupráca s kľúčovými zainteresovanými stranami, čo sú predovšetkým poslanci NR SR, by mohla postupne zvyšovať ich odborný záujem o širšie súvislosti v oblasti verejných financií a skutočný záujem výstupy Rady, vrátane žiadostí o kvantifikovanie dopadov navrhovaných opatrení na fiškálny vývoj. Nedávne voľby značne obmenili zloženie poslancov, čo bude pre budúceho predsedu Rady výzvou a príležitosťou na posilnenie svojich vzťahov s národnou radou a jej finančným a rozpočtovým výborom.

Vo vzťahu k NR SR budem klásť dôraz na aktívnu alebo aspoň pasívnu účasť na zasadaniach rozpočtového a finančného výboru, prípadne na pléne NR SR. Dôležitá bude aj aktívna účasť na verejných vypočutiach alebo workshopoch k relevantným legislatívnym návrhom.

ZÁVEREČNÁ POZNÁMKA

Táto vízia pre rozvoj Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je otvorený dokument, ktorý nemá ambíciu dať úplný a presný postup realizačných krokov. Neobsiahla ani celú šírku aspektov práce Rady a viaceré opatrenia či riešenia sú v nej zámerne len naznačené alebo alternatívne. Dôvodom je, že v prípade môjho výberu za predsedu Rady by som sa hlbšie oboznámil so situáciou v Rade, čo by viedlo k spresneniu, resp. doplneniu opatrení, ale hlavne realizácia tejto vízie bude priamo závisieť od toho, či sa mi podarí pre jej myšlienky získať ostatných členov Rady a výkonného riaditeľa a pracovníkov Rady. Dôležité opatrenia (ako sú memorandá o porozumení) sú podmienené postojom a názorom ďalších inštitúcií, ktoré majú nesporné právo na svoj pohľad na vec. Dôležitým aktérom kryštalizácie vízie Rady majú byť ďalší tvorcovia politik, sociálni partneri, žurnalisti, rôzne záujmové skupiny, akademici, ako aj nevládne think-tanky.

POZNÁMKY A LITERATÚRA

- (1) Správy OECD o nezávislých fiškálnych inštitúciách (OECD Independent Fiscal Institution (IFI) reviews) obsahujú podrobné hodnotenie plnenia zásad OECD pre nezávislé fiškálne inštitúcie (OECD Principles for IFIs) zo strany príslušnej nezávislej finančnej inštitúcie, vrátane posúdenia kontextu, prostriedkov a nezávislosti, výstupov a metodík, ako aj dosahu jej činnosti. Správa OECD o RRZ je dostupná na internete:

<https://www.rozpocetovarada.sk/svk/rozpocet/428/sprava-oecd-o-rrz>

- (2) Horvath, M. and L. Odor (2009), Making fiscal commitments credible, <https://core.ac.uk/download/pdf/6513367.pdf>

- (3) OECD (2019), OECD Independent Fiscal Institutions Database, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-InstitutionsDatabase.xlsx>.

- (4) Základná informácie o Rade

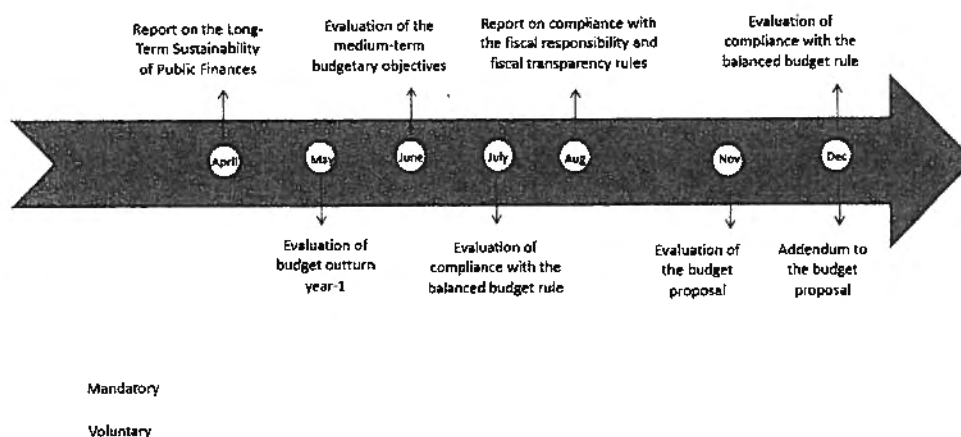
Ustanovujúci predpis:	Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti
Riadiaci orgán:	Rada pozostávajúca z troch členov na čele s predsedom
Kancelária:	Výkonný riaditeľ, 18 zamestnancov
Panel poradcov:	Päť zahraničných expertov
Pravidelné ročné správy:	Osem (z toho štyri legislatívne)
Rozpočet:	1,754 mil. eur na rok 2020

- (5) von Trapp, L. et al. (2018), OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF), <http://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-review-en.pdf>.

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

- (7) Harmonogram vydávania pravidelných správ Rady (Zdroj: (1) s. 47):

Figure 3.1. CBR reports throughout the year



Source: Authors, based on information provided by the CBR.