



inštitút finančnej politiky

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/ifp



| Skrutkovač na hodnotu za peniaze

Návrh na implementáciu výdavkových stropov v rozpočte verejnej správy



Október 2018

Zhrnutie

Zavedenie viacročných záväzných výdavkových stropov do slovenskej rozpočtovej praxe by mohlo posilniť strednodobé rozpočtové plánovanie. Implementácia výdavkových stropov má potenciál lepšie ukotviť fiškálnu disciplínu a zvýšiť proti-cyklickosť fiškálnej politiky. Okrem toho môže zefektívniť aj využitie verejných výdavkov, uľahčiť prioritizáciu naprieč verejnými politikami a podporiť aplikáciu princípov hodnoty za peniaze. Zároveň, výdavkové stropy by mohli viesť aj k dodatočnému posilneniu kontroly a transparentnosti rozpočtu. Za najvhodnejšie fiškálne pravidlo na operatívne riadenie rozpočtu považuje výdavkové stropy širšia akademická obec aj medzinárodné inštitúcie. Táto štúdia má za cieľ otvoriť verejnú diskusiu k novej podobe výdavkových stropov v podmienkach Slovenska. Po vzore ostatných krajín je vhodné výdavkové stropy testovať na základe reálnych rozpočtových údajov počas niekoľkých rokov, pred ich definitívnym zavedením do rozpočtovej praxe.

Autori

Peter Jakub	peter.jakub@mfsr.sk
Jozef Kubala	jozef.kubala@mfsr.sk
Lucia Šrámková	lucia.sramkova@mfsr.sk
Juraj Šuchta	juraj.suchta@mfsr.sk

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania štúdií Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR) ako autora týchto názorov.

PodĎakovanie

Za cenné rady a pripomienky autori ďakujú Petrovi Harvanovi, Michalovi Havlátovi (všetci IFP) a Eduardovi Hagarovi (MMF).

Obsah

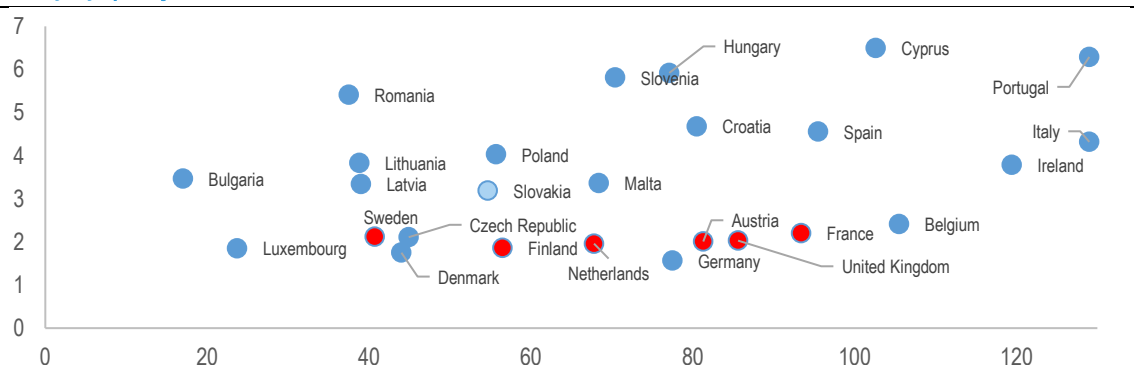
1	Kontext	4
2	Výdavkové stropy a ich výhody	6
3	Možný návrh nastavenia výdavkových stropov na Slovensku	7
	<i>3.1 Formulácia výdavkových stropov a ich napojenie na agregátne fiškálne ciele.....</i>	<i>7</i>
	3.1.1. Výsledkový rozpočtový cieľ.....	8
	3.1.2. Trajektória k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa (zlepšovanie štrukturálneho salda)	11
	3.1.3. Plánovací (záväzný) horizont	12
	3.1.4. Numerická formulácia výdavkového stropu	13
	3.1.5. Zohľadňovanie revízií v prognóze inflácie.....	14
	3.1.6. Odhad štrukturálnych príjmov verejnej správy	14
	<i>3.2 Rozsah výdavkových stropov a ich členenie.....</i>	<i>16</i>
	3.2.1 Vylúčenie niektorých výdavkových položiek.....	16
	3.2.2 Vylúčenie niektorých subjektov verejnej správy	17
	3.2.3 Členenie výdavkového stropu	18
	<i>3.3 Záväznosť výdavkových stropov a nástroje na riadenie neistoty.....</i>	<i>18</i>
	3.3.1 Právny základ výdavkových stropov	18
	3.3.2 Rozpočtová rezerva	19
	3.3.3 Presuny výdavkov medzi rokmi	21
	3.3.4 Únikové klauzuly.....	21
	3.3.5 Korekčný mechanizmus a technické aktualizácie výdavkového stropu	22
4	Zavedenie výdavkových stropov do slovenskej rozpočtovej praxe	23
5	Záver	26
6	Použitá literatúra.....	28

1 Kontext

Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR) ohlásilo začiatkom roka 2018 prípravu výdavkových stropov. Tento záväzok bol zároveň potvrdený v aktuálnom [Programe stability](#). Ich testovanie pred samotným zavedením do reálnej praxe (vrátane vyhodnotenia viacerých variantov ich možného nastavenia) by malo posúdiť robustnosť nástroja na prípadné otrasy v externom prostredí, ďalšie potenciálne makroekonomické šoky, revízie v štatistickom vykazovaní a tiež vplyv na nastavenie rozpočtového procesu.

Iniciatíva sleduje najaktuálnejšiu medzinárodnú prax v rámci rozpočtového plánovania. Záväzné výdavkové stropy považuje za najvhodnejšie operatívne fiškálne pravidlo¹ na riadenie rozpočtu širšia akademická obec ([Carnot, 2014](#), [Claeys et al, 2015](#); [Bénassy-Quéré, et al, 2018](#)) aj medzinárodné inštitúcie ([MMF, EK, OECD](#)). Výdavkové pravidlá dnes vo svete využíva 45 krajín². Už v deväťdesiatych rokoch ich zaviedli niektoré európske krajiny na dosiahnutie maastrichtských kritérií týkajúcich sa požadovaných vstupných referenčných hodnôt dlhu a deficitu verejnej správy (VS). Najznámejšími príkladmi sú Švédsko a Holandsko, ktorých fiškálne rámce sú dnes považované za jedny z najkvalitnejších ([EK, 2010](#)). Aj ekonomická literatúra poukazuje na skutočnosť, že záväzné výdavkové rámce bývajú spojené s lepšími rozpočtovými výsledkami³. Zároveň sa javí, že krajiny so záväznými rozpočtovými rámcami dokážu výhodnejšie refinancovať svoj dlh aj pri jeho relatívne vyšších úrovniach (Graf 1).

Graf 1: Výnosy 10-ročných vládnych dlhopisov (vertikálna os) pri rôznych úrovniach hrubého dlhu verejnej správy (horizontálna os) - rok 2013



Pozn.: Štáty označené červenou farbou majú záväzný strednodobý rozpočtový rámec. Zdroj: Eurostat, MMF Rakúsko, Fínsko, Holandsko a Švédsko na úrovni celkových výdavkov. Francúzsko a Veľká Británia na úrovni ministerstiev.

Väčší dôraz na riadenie rozpočtu prostredníctvom záväzných výdavkových stropov vychádza aj z vývoja fiškálneho dohľadu na európskej úrovni. S cieľom zjednodušiť európske rozpočtové pravidlá, ministri financií EÚ odsúhlasili⁴ v roku 2016 zvýšenie [dôrazu na výdavkové pravidlo](#)⁵ pri hodnotení rozpočtov podľa pravidiel Paktu stability a rastu. Európska komisia na konci

¹ Aj z pohľadu splnenia najdôležitejších kritérií fiškálnych pravidiel, napr. cez hodnotenie kritérií od [Kopitsa a Symanského \(1998\)](#). Jedná sa o kritéria: 1) dobrá definícia, 2) transparentnosť, 3) adekvátnosť, 4) konzistentnosť, 5) jednoduchosť, 6) flexibilita, 7) vynútiteľnosť, 8) efektívnosť.

² Podľa [databázy](#) Medzinárodného menového fondu.

³ Viacerí autori analyzovali vplyv výdavkových stropov na fiškálne indikátory aj ekonometrickými metódami (napr. [Cordes et al, 2015](#)).

⁴ Rada ministrov financií (ECOFIN) schválila správu poradného ekonomického a finančného výboru (EFC).

⁵ Tzv. Expenditure benchmark, ktorý bol ako nástroj posudzovania súladu s preventívnou časťou Paktu stability rastu zavedený do rámca európskych fiškálnych pravidiel v roku 2011. Tento nástroj však vo viacerých krajinách, vrátane Slovenska, nefunguje ako operatívny nástroj na stanovenie a riadenie rozpočtu.

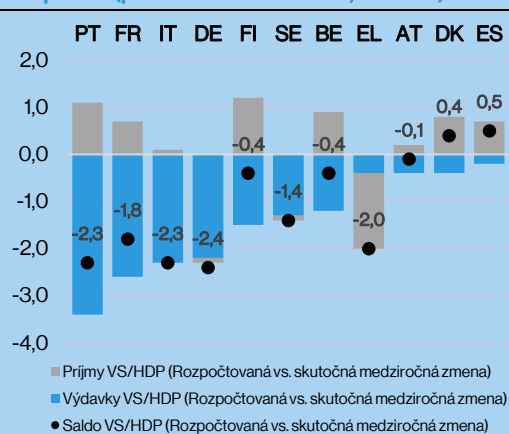
minulého roka predložila aj [návrh smernice Rady](#),⁶ podľa ktorej má byť v národných legislatívnych rámcoch okrem cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu (MTO⁷) ukotvený aj *záväzný strednodobý plán výdavkov na jeho splnenie, definovaný na celé volebné obdobie pri nástupe novej vlády*⁸.

BOX 1: Dôležitosť monitorovania vývoja verejných výdavkov

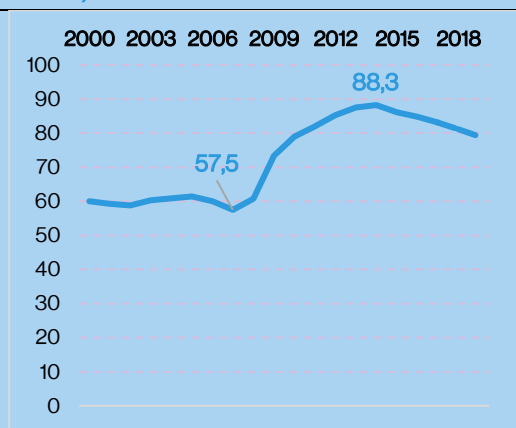
Nedostatočný dôraz pri plnení výdavkových plánov vysvetľuje nezdravú fiškálnu pozíciu viacerých krajín eurozóny pred vypuknutím finančnej krízy. Výsledky bilancie hospodárenia v predkrízových rokoch sa odchyľovali od strednodobých rozpočtových plánov predovšetkým kvôli vývoju na výdavkovej strane rozpočtu (Graf 2). V čase keď zasiahla svetová finančná kríza, príjmy verejnej správy (ktoré v predošlých rokoch oproti rozpočtovým plánom naopak cyklicky rástli) následne prudko klesli. Pri značnej miere rigidity výdavkov došlo následne k prudkému nárastu schodkov hospodárenia verejnej správy a celkového zadĺženia (Graf 3). Priemerný hrubý dlh VS v EÚ v horizonte piatich rokov narástol o vyše 30 percentuálnych bodov HDP. Fiškálna politika tak v pred ako aj v pokrízovom období pôsobila vo viacerých krajinách EÚ pro-cyklicky a neplnila stabilizačnú úlohu.

Príliš uvoľnenú fiškálnu politiku v predkrízových časoch potvrdzuje aj ekonomická literatúra, napríklad [Hauptmeier, et al. 2011](#)). Podľa ich analýzy by aplikácia neutrálnych výdavkových politík založených na záväzných výdavkových pravidlách viedla k nižšej úrovni primárnych výdavkov v roku 2009 o 2 až 3,5 p. b. HDP oproti ich skutočnej hodnote⁹. Podobne [Turrini \(2008\)](#) potvrdzuje, že predkrízová pro-cyklicky uvoľnená fiškálna politika sa týkala najmä krajín bez záväzných výdavkových pravidiel.

Graf 2: Rozdiel príjmov a výdavkov VS oproti rozpočtu (priemer 1998 – 2005, % HDP)



Graf 3: Hrubý dlh VS (vážený priemer EÚ, % HDP)



Zdroj: [Moulin a Wiersts, 2006](#)

⁶ Na posilnenie fiškálnej zodpovednosti a strednodobej fiškálnej orientácie v členských štátoch. Táto smernica čiastočne nadväzuje aj na predošlú [smernicu Rady z roku 2011](#), ktorá stanovuje členským krajinám EÚ minimálne požiadavky na strednodobé rozpočtové rámce.

⁷ Medium term-objective, (strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálne vyrovnaného rozpočtu), ktorého dosiahnutie zabezpečí udržateľnú trajektóriu verejného zadĺženia.

⁸ Táto smernica zvyšuje váhu národných princípov pri nastavení operatívnych fiškálnych pravidiel.

⁹ Týka sa krajín eurozóny s výnimkou Nemecka.

2 Výdavkové stropy a ich výhody

Medzi hlavné výhody výdavkových stropov patrí ukotvenie fiškálnej disciplíny, proti-cyklická fiškálna politika, efektívnejšie vynakladanie zdrojov, transparentnejší rozpočtový proces a vymedzenie priamej kontroly nad plnením rozpočtu. Hoci varianty výdavkových stropov sa medzi jednotlivými krajinami výraznejšie líšia, spája ich niekoľko charakteristík. Výdavkovými stropmi môžeme rozumieť horné ohraničenie na určenú časť výdavkov verejnej správy pod kontrolou vlády, spravidla na strednodobom horizonte. Pre posilnenie dôrazu na prioritizáciu výdavkov sú výdavkové stropy stanovené a ohlásené na začiatku rozpočtového procesu, pred rozpočtovými požiadavkami jednotlivých ministerstiev a subjektov verejnej správy. Vyčíslenie limitu pre verejné výdavky býva napojené na dosiahnutie výsledkových fiškálnych cieľov, abstrahujúc od dočasných cyklických výkyvov v príjmoch. Vlastnosti výdavkových stropov podrobnejšie mapuje slovenská aj zahraničná ekonomická literatúra (napr. [Horváth a Ódor, 2009](#), [Ódor, 2016](#), [Cordes et al, 2015](#), [Lledo et al, 2018](#))

▪ Ukotvenie fiškálnej disciplíny

Výdavkový strop je na strednodobom horizonte spravidla naviazaný na splnenie konkrétnych výsledkových fiškálnych cieľov. Práve výdavková strana je najviac spojená s problémom „sklonu k deficitu“¹⁰ (BOX 1). Jasný a kredibilný záväzok k neprekročeniu výdavkových stropov na stanovenom horizonte preto podnecuje fiškálnu disciplínu¹¹. Zlepšenie výsledkov hospodárenia vyplýva aj z toho, že záväzné strednodobé rozpočtovanie zabraňuje dodatočnému navyšovaniu výdavkov v ďalších rokoch. Skutočnosť, že existencia výdavkových pravidiel vedie k lepším výsledkom hospodárenia verejnej správy, potvrdzuje aj ekonomický výskum ([Cordes et al, 2015](#)). Pozitívny vplyv na verejné financie sa zvyšuje, ak sú výdavkové stropy určené záväzne na obdobie aspoň troch rokov ([Nerlich a Reuter, 2013](#)) a ak sú navyše aj legislatívne ukotvené ([von Hagen et al, 2005](#))

▪ Proti - cyklická fiškálna politika

Výdavkové stropy ignorujú dočasné pozitívne aj negatívne cyklické prekvapenia, čím zvyšujú proti-cyklickosť fiškálnej politiky¹². Výdavkové stropy sú žiadaným nástrojom najmä v dobrých časoch. Zabezpečujú, aby dodatočné cyklické príjmy v čase prehrievania ekonomiky boli automaticky usporené. Podobne, v čase ekonomickej krízy naopak ukotvujú fiškálny priestor pre fungovanie automatických stabilizátorov (najmä dávky v nezamestnanosti), ktoré zmierňujú následky ekonomického prepadu. Strednodobé záväzné výdavkové stropy môžu tiež pomôcť zmierňovať rozpočtové vplyvy politického cyklu ([Bonfati a Forni, 2017](#)), pri ktorom dochádza k nadmernému rastu výdavkov v predvolebnom roku. Výdavkové stropy sú tak vo výsledku efektívne v zmierňovaní ekonomických nerovnováh.

▪ Efektívnejšie vynakladanie verejných zdrojov

Výdavkové stropy vytvárajú lepšie motivácie k prerozdeleniu verejných zdrojov k efektívnejším výdavkovým titulom. Vopred definovaný agregátny fiškálny priestor zhora-nadol vytvára výraznejší tlak na adresnejšie rozdelenie obmedzených finančných zdrojov medzi verejnými politikami. Pozitívny efekt je silnejší, ak sú agregátne výdavkové stropy v druhom kroku rozdelené aj na jednotlivé ministerstvá. Fiškálny priestor určený na strednodobom horizonte má zároveň pomôcť aj výdavkovým projektom s presahom za jeden rozpočtový rok (najmä

¹⁰ Vychádza najmä z problému časovej nekonzistentnosti, keď náklady z vyššieho deficitu nie sú internalizované na krátkom období ([Kyland a Prescott, 1977](#)).

¹¹ Vyššia predpovedateľnosť fiškálnej politiky na dlhšom horizonte je dôležitým signálom aj pre podnikateľské prostredie.

¹² Za predpokladu, že výdavkový strop definovaný ex-ante vo forme medziročného rastu alebo maximálneho stropu a nie v pomere k HDP.

investičné projekty). Strednodobé výdavkové stropy (s možnosťou presunov výdavkov medzi rokmi) môžu tiež pomôcť zamedziť neefektívnemu miňaniu výdavkov na poslednú chvíľu (tzv. decembrový efekt). Vo viacerých krajinách bolo zavedenie výdavkových stropov sprevádzané aj ďalšími reformami strednodobého rozpočtovania (Ayuso i Casals, 2012, Cordes et al, 2015). Na Slovensku by sa výdavkové stropy stali hlavným strategickým rámcom pre projekt Hodnota za peniaze a umocnili by jeho hlbšiu implementáciu. V dlhšom horizonte by mohli podporiť reformy smerujúce k výsledkovému rozpočtovaniu.

- **Transparentnejší rozpočtový proces a priama rozpočtová kontrola**

Výdavkové stropy sú transparentnejšie¹³ a jednoduchšie na riadenie a kontrolu rozpočtu v porovnaní s inými fiškálnymi pravidlami (Deroose et al, 2006). Výdavkové stropy vyčleňujú tú časť príjmov a výdavkov, ktorá je pod priamou kontrolou vlády. Jasný vymedzenie zodpovednosti za plnenie rozpočtových záväzkov zvyšuje motivácie k ich plneniu. Výdavkové stropy sú preto vhodným operatívnym pravidlom na riadenie rozpočtu ex-ante a aj jeho vyhodnotenie ex-post. Navyše, pri operacionalizácii výdavkových stropov v rámci rozpočtového procesu býva súčasťou aj explicitne vyčíslený základný scenár nákladov súčasných politík a vyčíslenie nákladov na nové politiky a priority. Takáto štruktúra vo verejných financiách sprehľadňuje, akým spôsobom sú prerozdeľované verejné prostriedky, To vo výsledku zlepšuje aj zúčtovateľnosť vládnych politík.

3 Možný návrh nastavenia výdavkových stropov na Slovensku

Adekvátne nastavenie výdavkových stropov je dôležité pre ich hodnovernosť a stabilitu. Až tretina výdavkových pravidiel bola v jednotlivých krajinách zrušená z rôznych politických a ekonomických dôvodov (Cordes et al, 2015). Preto je dôležité, aby výsledná podoba výdavkových stropov odzrkadľovala politické preferencie a národné špecifiká a podliehala širšej politickej diskusii v krajine. Zabezpečí sa tak konsenzus a nemennosť nastavenia do budúcnosti. V nasledujúcich častiach popisujeme kľúčové parametre výdavkových stropov. Ich nastavenie rozdeľujeme do troch hlavných okruhov: 1) formulácia výdavkových limitov a ich napojenie na agregátne fiškálne ciele, 2) ich rozsah a členenie 3) záväznosť a nástroje na riadenie neistoty.

3.1 Formulácia výdavkových stropov a ich napojenie na agregátne fiškálne ciele

Základný postup pre určenie výdavkových stropov vychádza z očakávaného hospodárskeho vývoja, plánovaných rozpočtových cieľov, stanoveného rozsahu stropu a vymedzenej rezervy na neočakávaný vývoj. Výdavkové stropy sú v prvom kroku určené očakávanými príjmami na základe strednodobej daňovej a makroekonomickej prognózy a existujúcej legislatívy. Priestor na výdavky je dodatočne vyšší, ak je plánovaný deficit hospodárenia verejnej správy, a naopak nižší v prípade plánovaného prebytku. V ďalšom kroku je vhodné z výdavkového stropu vyňať niektoré položky, najmä tie, ktoré nie sú pod kontrolou vlády. Kvôli neistote strednodobého makroekonomického vývoja, výdavkový strop môže byť pri úvodnej alokácii prostriedkov znížený o rezervu na neočakávaný makroekonomický vývoj. Jednotlivé parametre podrobnejšie vysvetľujeme v ďalších častiach. Ilustratívny numerický príklad je uvedený v prílohe 2.

Výdavkový strop t =

¹³ Najmä ak sú vyjadrené nominálne ako maximálny strop úrovne povolených výdavkov.

$$\begin{aligned}
& - \text{cielené (štrukturálne) saldo verejnej správy}_t \\
& + \text{odhad (štrukturálnych) príjmov VS (daňových a nedaňových)}_t \\
& - \text{položky verejnej správy odpočítané z výdavkového stropu}_t \\
& - \text{rezerva na neočakávaný vývoj}_t
\end{aligned}$$

3.1.1. Výsledkový rozpočtový cieľ

Výdavkové stropy je vhodné vyčíslieť v takej výške, aby ich splnenie viedlo k dosiahnutiu výsledkových fiškálnych cieľov na zvolenom horizonte. Viaceré krajiny limitujú verejné výdavky jednoduchým numerickým pravidlom, napríklad povolením rastu výdavkov na úrovni vývoja inflácie alebo ekonomického rastu (napr. Španielsko). Alternatívou je prepojiť ich výpočet aj na dosiahnutie výsledkového fiškálneho cieľa. Takto vyjadrené výdavkové pravidlá slúžia vo viacerých krajinách ako hlavný operatívny nástroj na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu (Švédsko) alebo aj priamo cielenej úrovne verejného dlhu (napríklad Izrael). Kombináciou oboch prístupov je možné kalibráciu výdavkových stropov na trajektóriu k dosiahnutiu stavu celkovej dlhodobej udržateľnosti.

Diagram 1: Kombinácia výdavkových pravidiel s inými fiškálnymi pravidlami (počet krajín)



Zdroj: Fiškálna databáza MMF

Kalibrácia výdavkových stropov by mohla prebiehať v troch krokoch - od určenia bezpečnej hranice dlhu, zodpovedajúceho cieľa štrukturálneho salda až po výpočet záväzných výdavkových stropov. Kotvu pre verejné financie by predstavovala bezpečná výška hrubého dlhu, ktorá nevytvára riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií a vo výraznejšej miere nespomaľuje ani hospodársky rast. V ďalšom kroku je potrebné určiť ako medzikrok k výdavkovým stropom tzv. strednodobý rozpočtový cieľ¹⁴ (v podobe štrukturálneho salda). Strednodobý rozpočtový cieľ zodpovedá takej výške schodku alebo prebytku hospodárenia, ktorá má priamu a predpovedateľnú väzbu na želanú trajektóriu dlhu a jeho cieľovú hodnotu v dlhodobom horizonte. Takto vyjadrený strednodobý rozpočtový cieľ je možné vyčíslieť z tzv. minimálneho strednodobého cieľa na základe pravidiel Paktu stability a rastu alebo zohľadňujúc národné špecifiká z ukazovateľa **dlhodobej udržateľnosti**¹⁵. V treťom kroku je možné na základe ex-ante cieleného zlepšovania štrukturálneho salda v stanovenom horizonte vyčíslené samotné výdavkové stropy.¹⁶ Výdavkové stropy by teda mohli slúžiť ako

¹⁴ Anglicky *medium-term objective (MTO)* sa ako strednodobý rozpočtový cieľ využíva v preventívnej časti Paktu stability rastu.

¹⁵ Ukazovateľ udržateľnosti kvantifikuje, o akú úroveň je potrebné zlepšiť saldo hospodárenia už v strednodobom horizonte, aby hrubý dlh verejnej správy nepresiahol stanovenú rizikovú úroveň ani na ohraničenom dlhodobom horizonte (50 rokov), po zohľadnení demografických tlakov na niekoľko dekád vopred. Implicitne teda kvantifikuje strednodobý rozpočtový cieľ (v podobe štrukturálneho salda) konzistentný so stavom dlhodobej udržateľnosti.

¹⁶ Horizont je možné stanoviť aj na obdobie presahujúce jeden volebný cyklus.

hlavný operatívny nástroj pod priamou kontrolou vlády na konvergenciu k stavu dlhodobej udržateľnosti (BOX 2).

Napojenie výdavkových stropov na agregátne (výsledkové) fiškálne ciele

Prirodzenou voľbou pre výsledkový fiškálny cieľ je bezpečná výška hrubého dlhu. Cieľ, ku ktorému má stav verejných financií postupne konvergovať (alebo ktorý nemá byť prekročený) je vhodné vyjadriť ako stavovú veličinu. Tou je napríklad hrubý dlh verejnej správy, ktorý lepšie reflektuje dlhodobé trendy, prípadnú materializáciu rizík mimo toky bilancie hospodárenia a zohľadňuje aj odchylenia od plánovaného hospodárenia z minulosti. Tokové veličiny, ako napr. saldo hospodárenia verejnej správy, ktoré navyše zohľadňujú len krátky jednoročný horizont, tieto vplyvy nezohľadňujú. Maximálna úroveň dlhu by tak mohla predstavovať akúsi fiškálnu kotvu pre želaný stav verejných financií, od ktorej sa má odvíjať nastavenie fiškálnej politiky v prvom kroku. Takouto kotvou je dnes v slovenských verejných financiách dlhová brzda, ktorá predpokladá za udržateľnú úroveň dlhu hranicu 40 % HDP¹⁷. Menej prísny variantom by bola maastrichtská hranica 60 % HDP, ktorá nezohľadňuje národné špecifiká.

Pre operacionalizáciu bezpečnej hranice dlhu v rozpočtovom plánovaní je vhodné určiť ako ďalší krok aj strednodobý rozpočtový cieľ, vyjadrený ako cieľová štruktúrna bilancia hospodárenia VS. Hrubý dlh VS (a teda ani dosiahnutie jeho bezpečnej úrovne) nie je veličina, nad ktorou v krátkom horizonte existuje priama kontrola (napr. kvôli vplyvom volatility rastu HDP alebo mimo-súvahovým operáciám). Preto je potrebné pre lepšiu rozpočtovú kontrolu a stabilitu vopred určiť operatívne rozpočtové pravidlo. Tým je tzv. strednodobý rozpočtový cieľ, ktorého dosiahnutie je konzistentné s ex-ante cielenou trajektóriou dlhu na zvolenom horizonte. Strednodobý rozpočtový cieľ vyčísluje takú úroveň salda hospodárenia verejnej správy, ktorú je potrebné dosahovať, aby hrubý dlh VS konvergoval k zvolenej optimálnej úrovni zadĺženia, pri očakávanej miere ekonomického rastu.

Výška strednodobého rozpočtového cieľa by mala výhľadovo zohľadniť okrem aktuálnych rozpočtových a makroekonomických trendov aj budúce implicitné záväzky. Viaceré skutočnosti, ktoré budú do budúcnosti do výraznejšej miery slovenské verejné financie zaťažovať, vieme už dnes odhadnúť. Ide najmä o očakávaný vplyv starnutia obyvateľstva, ktorý navýši najmä výdavky na zdravotníctvo, dôchodky a dlhodobú starostlivosť. Starnutie populácie zároveň mierne spomalí rastový potenciál Slovenska¹⁸. Pri stanovení rozpočtového cieľa je tiež vhodné zohľadniť, že približne jedenkrát za desaťročie prekvapí verejné financie materializácia rizík mimo bilanciu hospodárenia verejnej správy, s negatívnym fiškálnym vplyvom na úrovni niekoľkých percentuálnych bodov HDP¹⁹. Kvantifikácia týchto vplyvov je do veľkej miery predmetom indikátorov dlhodobej udržateľnosti (napr. *indikátory S1, S2* od Európskej komisie alebo *ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti*, tzv. *GAP indikátor*, ktorý vyčísluje RRZ). Tieto indikátory nepriamo kvantifikujú, akú úroveň salda hospodárenia VS (strednodobý rozpočtový cieľ) je potrebné dosiahnuť už v strednodobom horizonte, aby hrubý dlh verejnej správy nepresiahol svoje rizikovejšie úrovne ani v dlhodobom horizonte.

Výška strednodobého rozpočtového cieľa je na rozhodnutí vlády, berúc do úvahy odporúčania jednotlivých inštitúcií, ako je Európska komisia či Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

¹⁷ Podľa aktuálneho znenia [ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti](#) sa hrubý dlh verejnej správy na úrovni 40 % HDP považuje za najnižšie sankčné pásmo až od roku 2027 (kedy sa skončí prechodné obdobie). Počas prechodného obdobia sú sankčné pásma vyššie o 10 p.b. a ku svojim konečným hodnotám klesajú postupne v období 2018 - 2027 (o 1 p.b. ročne).

¹⁸ Viac v [komentári IFP](#) k aktualizácii dlhodobých projekcií Európskej komisie k starnutiu obyvateľstva.

¹⁹ V priemere jedenkrát za 12 rokov dochádza k materializácii mimo-súvahových udalostí s priemerným fiškálnym vplyvom 6 % HDP ([Bova et. al. 2016](#)). Jedná sa najmä o záchranu bankového sektora, prírodné katastrofy, zlyhanie PPP projektov, záchranu štátnych podnikov, prehratie právnych sporov, atď.

Zohľadnenie dlhodobého demografického vývoja znamená, že Slovensko potrebuje prísnejší strednodobý rozpočtový cieľ, ako ten, ktorý by zodpovedal dnešnému rastu ekonomiky a aktuálnemu nastaveniu výdavkových politik. Zároveň to znamená, že voči bezpečnej úrovni dlhu by mala byť vytvorená dostatočná rezerva, ktorá by absorbovala aj očakávaný nárast výdavkov citlivých na starnutie. Hoci sa môže javiť, že úroveň strednodobého cieľa je výlučne technokratickým konceptom, jeho stanovená výška ovplyvňuje aj mieru medzigeneračnej spravodlivosti. Tá je do veľkej miery aj politickým konceptom. Preto by si strednodobý rozpočtový cieľ mala určiť vláda. Do úvahy je vhodné vziať odporúčania jednotlivých inštitúcií a verejne zdôvodniť zvolenú výšku princípom „dodržiuj alebo vysvetli“. **Minimálnou požiadavkou by však mohlo byť rešpektovanie strednodobého rozpočtového cieľa podľa požiadaviek Paktu stability a rastu (podrobnejšie BOX 2).**

BOX 2: Určenie strednodobého rozpočtového cieľa

Výhľadovo by mohol strednodobý rozpočtový cieľ vychádzať z ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP), ktorý zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky. Kým Európska komisia považuje v kontexte nepriaznivej demografie Slovenska za minimálnu úroveň strednodobého cieľa štrukturálny deficit na úrovni 1 % HDP, aktuálna správa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ho vyčísľuje na úrovni prebytku 0,3 až 0,4 % HDP (prostredníctvom ukazovateľa udržateľnosti). Dôvodom odlišne stanoveného rozpočtového cieľa zo strany EK a RRZ je najmä rozdielna metodika a technické predpoklady a v menšej miere aj vstupné údaje dlhodobej prognózy, ktoré ovplyvňujú aj výslednú interpretáciu ukazovateľov. RRZ odvíja ukazovateľ udržateľnosti od hranice 50 % HDP, podľa najvyššieho sankčného pásma dlhovej brzdy, čo podporuje aj štúdiu o aktuálnej bezpečnej úrovni dlhu na úrovni 40 % HDP na slovenských dátach). Hranicu dlhu na úrovni 40 % HDP považuje v súčasnosti pre Slovensko za adekvátnu aj OECD (Fall et al, 2015). EK uvažuje pri výpočtoch pre všetky krajiny EÚ s maximálnou hranicou dlhu na úrovni 60 % HDP, bez zohľadnenia národných špecifik. Alternatívne používa predpoklad nerastúcej aktuálnej hodnoty dlhu. V rámci výpočtu strednodobého cieľa berie náklady na starnutie populácie len z jednej tretiny.

Diagram 2: Napojenie strednodobých výdavkových stropov na agregátne fiškálne ciele



* resp. priblíženiu, v závislosti na identifikovanú, vzdialenosť od dlhodobej udržateľnosti

**Úroveň štrukturálneho salda, ktorá zodpovedá nulovému ukazovateľu dlhodobej udržateľnosti

Zdroj: vlastné spracovanie autorov

Pre stabilitu viacročného plánovania je vhodné, aby bola hodnota strednodobého cieľa určená fixne, bez revízií počas obdobia záväzného horizontu výdavkových stropov. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti je aktualizovaný každoročne²⁰, čo by implicitne ovplyvnilo aj hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa a tým pádom aj trajektóriu na jeho dosiahnutie. V rámci operatívneho riadenia rozpočtu by si každoročná aktualizácia ukazovateľa

²⁰ K aktualizácii ukazovateľov udržateľnosti dochádza aj na základe zmien viacerých faktorov mimo kontroly vlády (napr. revízia demografie, revízia očakávaného makroekonomického vývoja, modelovacie predpoklady).

udržateľnosti žiadala príliš častú kalibráciu výdavkových stropov. To by do značnej miery znemožňovalo záväzné strednodobé rozpočtové plánovanie a vo výsledku aj predpovedateľnosť fiškálnej politiky. Zároveň, ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti môže vypovedať o fiškálnych rizikách až na pomerne ďalekom horizonte. Preto, ak nie sú identifikované zmeny smerom k veľmi vysokému riziku, náhla zmena smeru fiškálnej politiky je suboptimálna²¹. Vzhľadom na to navrhujeme, aby sa strednodobý rozpočtový cieľ vychádzajúci z ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti vyčíslil pevne, aby bol platný na celé za obdobie, na ktorom sú výdavkové stropy záväzne stanovené. Výnimkou by mohlo byť prijatie nových, zásadných reforiem, vplyvajúcich na dlhodobú udržateľnosť.

Pre dosiahnutie priamej rozpočtovej kontroly je potrebné plánovanú trajektóriu štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu prepočítať do výdavkových stropov. Cesta k strednodobému cieľu by mala byť najprv stanovená formou cielených štrukturálnych sáld v jednotlivých rokoch. Podobne ako v prípade dlhu, ani štrukturálne saldo však nemá vláda pod priamou kontrolou. V reálnom čase je počítané na nepozorovanej veličine produkčnej medzery, ktorá podlieha častým revíziám v rámci každoročných aktualizácií ([Tereanu et al. 2014](#), [Turrini, et al. 2008](#)). Podobne je veľmi náročné hodnoverne odhadnúť v reálnom čase elasticitu príjmov a výdavkov na produkčnú medzeru. Najmä v čase prehrievania ekonomiky je časť príjmov v rámci odhadu štrukturálneho salda v reálnom čase aj po očistení o cyklický vývoj mylne považovaných za štrukturálny príjem (napríklad [Mourre et al. 2015](#), [Boschi a d'Adonna. 2017](#)). Preto je vhodné kvantifikovať výdavkové stropy podľa cielených úrovní štrukturálneho salda odhadnutých ex-ante.

3.1.2. Trajektória k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa (zlepšovanie štrukturálneho salda)

Okrem strednodobého cieľa vedúceho k dlhodobej udržateľnosti je nálezité stanoviť aj minimálne pravidlá, ktoré určia trajektóriu k jeho dosiahnutiu. Samotné nastavenie pravidiel by malo viesť k rýchlejšiemu ozdravovaniu verejných financií v čase výraznejšej medzery od stavu dlhodobej udržateľnosti, kedy sa znásobujú aj riziká pre refinancovanie verejného dlhu. Súčasne je žiadúce zohľadniť aj stav ekonomického cyklu. Na podporu podchladenej ekonomiky by mala byť dočasne umožnená neutrálna (automatické stabilizátory) alebo až expanzívna fiškálna politika (krátkodobý dočasný stimul pri výraznejšom prepade rastu pod svoj potenciál). Naopak, v období prehrievania ekonomiky je žiadúca silnejšia plánovaná konsolidácia, pretože sa ňou zmierňuje aj potenciálny vznik makroekonomických a finančných nerovnováh. Zároveň je dôležité, aby trajektóriu k strednodobému cieľu neurčovalo viacero, medzi sebou nekonzistentných, pravidiel.

Plánovanú trajektóriu štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu je vhodné naviazať na európske fiškálne pravidla. Hoci európske fiškálne pravidlá majú svoje úskalia, ich samotné obsahové nastavenie odráža rovnováhu medzi cieľmi udržateľnosti verejných financií a potrieb makroekonomickej stabilizácie²². Preventívna časť Paktu stability a rastu požaduje zlepšovanie štrukturálneho salda v priemere 0,5 % HDP ročne (a mierne úpravy, v závislosti od rizík dlhodobej udržateľnosti a fázy ekonomického cyklu, v ktorej sa krajina aktuálne nachádza)²³. Ak deficit presiahne úroveň 3 % HDP (korektívna časť),

²¹ Navyše, revíziu pôvodne stanovených stropov by si vyžiadalo aj prekročenie dlhovej brzdy. Jej aplikácia by vzhľadom na jej ukotvenie v ústavnom zákone mala pravdepodobne prednosť pred pôvodne stanovenými výdavkovými stropmi.

²² [Správy](#) Európskej komisie k hodnoteniu fungovania Paktu stability a rastu.

²³ V praxi to znamená, že dosiahnutie strednodobého cieľa by pravidlá očakávali v prípade, ak je od neho východiskové štrukturálne saldo vzdialené menej ako 2 % HDP (a zároveň sa očakávajú normálne ekonomické časy, teda neočakáva sa výrazne odchylenie ekonomického rastu od svojej potenciálnej úrovne).

požadovaná konsolidácia je určovaná individuálne. V priemere sa nachádza v mierne vyššom intervale v porovnaní s preventívnou časťou, a to medzi 0,5 až 1 % HDP.

Rýchlejšiu trajektóriu znižovania štrukturálneho salda by spustili až ustanovenia dlhovej brzdy²⁴. V prípade, ak dôjde k prekročeniu vyšších pásiem dlhovej brzdy, požadované zlepšenie udržateľnosti by sa riadilo Ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti, ktoré od prekročenia tretieho sankčného pásma požaduje medziročné zmrazenie výdavkov.²⁵ Je však vhodné poznamenať, že práve plnenie výdavkových stropov v bežných časoch má zabezpečiť, aby sa hrubý dlh VS nad sankčné úrovne nedostal.

Tabuľka 1: Minimálne požadované konsolidačné úsilie pre zlepšovanie štrukturálneho salda

Identifikovaná fiškálna situácia	Pravidlo určujúce minimálne konsolidačné úsilie (zmena štrukturálneho salda)	Požadovaná medziročná zmena štrukturálneho salda
Hrubý dlh < 55 % HDP** Nominálny deficit < 3 % HDP	Preventívna časť Paktu stability a rastu	V priemere 0,5 (0 až 0,75 % HDP v závislosti od výšky zadĺženia, rizík dlhodobej udržateľnosti a stavu ekonomického cyklu)
Hrubý dlh < 55 % HDP** Nominálny deficit >3 % HDP	Korektívna časť Paktu stability a rastu	V priemere 0,5 až 1,0 % HDP , až kým nominálny deficit neklesne pod 3 % HDP Hranica 55 % HDP - Nulový nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy na nasledujúci rozpočtový rok. Zároveň, viazanie 3 % výdavkov ŠR už v bežnom roku. <i>Zjednodušené simulácie naznačujú medziročnú zmenu štrukturálneho salda okolo 2 % HDP*</i>
Hrubý dlh v pásme od 55 %** HDP bez ohľadu na výšku deficitu	Sankčné pásma dlhovej brzdy	

*Predpoklady: reálny rast 3 % pri inflácii 2 % (a rovnaký potenciálny rast). Pri raste príjmov sa uvažuje s jednotkovou elasticitou výberu daní voči rastu HDP.

** Počas prechodného obdobia sú sankčné pásma vyššie o 10 p.b. HDP a ku svojim konečným hodnotám klesajú postupne v období 2018 - 2027 (o 1 p.b ročne).

Zdroj: MF SR

3.1.3. Plánovací (záväzný) horizont

Plánovací záväzný horizont výdavkových stropov je primerané stanoviť na obdobie štvorročného volebného cyklu, čo môže prispieť k stabilnejším dohodám na rozpočtových prioritách. Obdobie, na ktorom je výdavkový strop stanovený záväzne, by malo zohľadniť stabilitu ekonomických prognóz a prax rozpočtového plánovania s ohľadom na existenciu volebných cyklov. Dlhší záväzný horizont býva spojený s lepšimi rozpočtovými výsledkami, pretože zabraňuje, aby boli súčasné výdavky zaznamenané až v neskorších rokoch. Pri krátkom horizonte záväzného plánovania môže navyše ľahšie dochádzať aj k posunu samotných rozpočtových cieľov salda VS (tzv. syndróm pohyblivého cieľa). Vo väčšine krajín sú výdavkové stropy určené na obdobie troch alebo štyroch rokov (hoci nie vo všetkých záväzne). Ide o horizont, na ktorom sa dajú relatívne presne odhadnúť základné trendy vo verejných financiách na príjmovej aj výdavkovej strane. Prax sa medzi krajinami odlišuje v tom, či sú výdavkové stropy stanovené ohraničené (napr. Holandsko), alebo sa pristupuje ku každoročnej aktualizácii posledného roka (napr. Švédsko). Pre slovenskú rozpočtovú prax sa javí ako vhodný štvorročný ohraničený plánovací cyklus, zodpovedajúci dĺžke volebného

²⁴ Aplikácia ustanovení dlhovej brzdy predchádza potrebe aplikácie dlhového pravidla z Paktu stability a Rastu, ktorá požaduje znižovanie dlhu až po prekročení úrovne 60 % HDP.

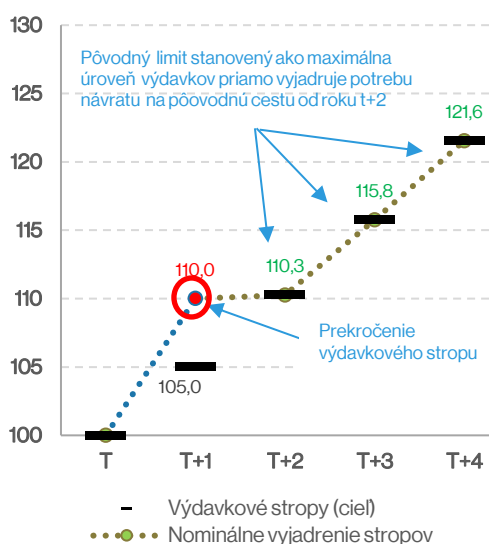
²⁵ V praxi by bol teda výdavkový strop pri prekročení tretieho sankčného pásma dlhovej brzdy (na úrovni 55 % HDP a klesajúcej každoročne o 1 p.b. HDP smerom k 45 % HDP v období 2018 až 2027) nahradený korekčnými opatreniami dlhovej brzdy.

obdobia. Závazne definovaný výdavkový priestor na priority vlády, počas celého volebného mandátu, by mohol viesť k lepšiemu a strategickejšiemu plánovaniu výdavkov. Zároveň by mohol utlmiť politický rozpočtový cyklus spojený s prudkým rastom výdavkov v poslednom roku vlády.

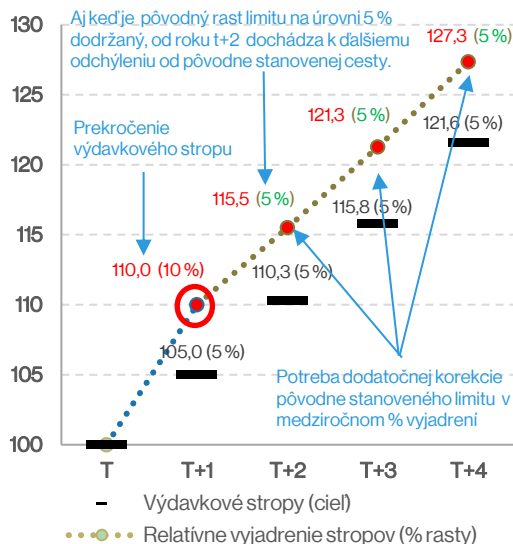
3.1.4. Numerická formulácia výdavkového stropu

Výdavkové stropy je optimálne určiť v podobe maximálneho stropu pre objem verejných výdavkov (v eurách)²⁶. Niektoré krajiny (napríklad Španielsko) vyjadrujú výdavkový strop v jednotlivých rokoch relatívnym spôsobom, ako ich maximálny medziročný nárast v percentách, alebo v ojedinelých prípadoch aj ako maximálnu výšku výdavkov v pomere k HDP²⁷. Ľahšiu komunikáciu výdavkových limitov voči verejnosti však možno dosiahnuť určením horného stropu povolenej úrovne výdavkov (v eurách) v jednotlivých rokoch. Takto stanovený strop by umožnil aj jednoduchšiu kontrolu stanovenia a plnenia výdavkoch stropov. Výhodou je aj skutočnosť, že si „pamätá“ prípadné odchýlenia z predošlých rokov. Výdavkový strop stanovený úrovňovo na viacero rokov vopred požaduje korekciu z prípadného odchýlenia výdavkov návratom na ich pôvodne stanovenú úroveň v ďalších rokoch (nasledujúce grafy).

Graf 1: Ilustrácia výdavkových stropov stanovených ako maximálna úroveň (odchýlenie v roku t+1)



Graf 2: Ilustrácia výdavkových stropov stanovených ako maximálny medziročný % rast (odchýlenie v t+1)



Zdroj: vlastné spracovanie autorov

²⁶ V celej diskusnej štúdii sa uvažuje s účtovným štandardom podľa ESA2010 ak nie je uvedené inak.

²⁷ Táto formulácia sa však neodporúča, pretože môže byť spojená s výraznejšou mierou pro-cyklickosti.

3.1.5. Zohľadňovanie revízií v prognóze inflácie

Pri relatívne stabilnom inflačnom prostredí SR prevažujú pozitíva pre nominálne vyjadrenie stropov, ktoré by posilnili transparentnosť, stabilitu a proti-cyklickosť rozpočtového plánovania. Priestor na výdavky by v princípe nemal byť ovplyvnený revíziami makroekonomického vývoja, ktoré majú celkovo približne neutrálny rozpočtový vplyv. Medzi takéto vplyvy patria aj revízie inflácie.²⁸ Na prvý pohľad sa preto môže javiť vhodnejšie určenie výdavkových stropov v reálnom vyjadrení, ktoré priebežne zohľadňujú zmeny v odhade inflácie. Nominálne stanovené stropy, ktoré vychádzajú z pôvodne prognózovaných hodnôt inflácie však majú viaceré výhody. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, ich prvou výhodou je vyššia transparentnosť. Na rozdiel od reálneho vyjadrenia si nominálne limity nevyžadujú prepočítavanie cez cenové deflátoary, ktoré je pomerne komplikované určiť pre stanovený rozsah verejných výdavkov²⁹. Nominálne stropy zároveň poskytujú jasný a transparentný referenčný bod pre plánovanie výdavkov na strednodobom horizonte. Okrem toho, nominálne stropy môžu zmiernovať aj krátkodobé nerovnováhy ekonomiky. V prípade neočakávaného rastu inflácie nie je umožnený nárast výdavkov a naopak, pri revízii inflácie smerom nadol, automaticky vzniká možnosť krátkodobého stimulu³⁰.

3.1.6. Odhad štrukturálnych príjmov verejnej správy

Limit výdavkov a jeho prípadné aktualizácie by vychádzali z prognózy štrukturálnych príjmov, ktoré abstrahujú od dočasných cyklických výkyvov ekonomiky a dočasných vplyvov. Výšku výdavkových stropov určuje do veľkej miery odhad príjmov, pretože limit výdavkov je napojený na plánované celkové saldo hospodárenia verejnej správy (teda rozdiel príjmov a výdavkov). Zároveň, ak sú výdavkové stropy napojené na ciele štrukturálneho salda (s cieľom posilniť proti-cyklickosť fiškálnej politiky), priestor pre výdavky by mal vychádzať z očakávaných štrukturálnych príjmov. Ide o príjmy, ktoré sú očistené o krátkodobé fluktuácie okolo svojej potenciálnej úrovne nadol aj nahor. Pre ich odhad sa v prvom kroku vychádza z odhadov nominálnych príjmov z daňovej prognózy. V druhom kroku je potrebné upraviť nominálne odhady o tzv. cyklickú zložku (teda reakciu príjmov na pozíciu ekonomiky v rámci ekonomického cyklu³¹) a jednorazové a dočasné príjmové vplyvy. Analogicky je vhodné uvažovať o nedaňových príjmoch, ktoré svojim objemom ovplyvňujú priestor na výdavky. Preto by nezávislým odhadom mohli byť podrobené najvýznamnejšie nedaňové položky³².

Prognóza štrukturálnych príjmov by mala zohľadniť aj vplyv nových príjmových legislatívnych opatrení prijatých počas volebného cyklu. Zahrnutie príjmových opatrení posilňuje prepojenie na agregátne výsledkové fiškálne ciele. Takéto nastavenie zároveň zabezpečuje, aby bol nástroj výdavkových stropov apolitický. Neobmedzoval by fiškálnu politiku z pohľadu veľkosti verejných výdavkov, ak sú nárasty výdavkov kryté novými štrukturálnymi príjmami. Rozširovanie základu dane alebo zvyšovanie sadzieb jednotlivých daní totiž prináša dodatočné príjmy a tým pádom aj zväčšuje priestor pre verejné výdavky, bez vplyvu na

²⁸ Vyššia inflácia je spojená s vyššími príjmami (vyššie makroekonomické základe pre daňové a nedaňové príjmy) a vyššími výdavkami (rast cien pri nezmenenom objeme tovarov a služieb zvyšuje verejné výdavky).

²⁹ Samotný prepočet reálneho vyjadrenia na základe deflátoru HDP nie je presný, pretože rast cien v celej ekonomike sa nerovná rastu cien v objeme tovarov a služieb vo verejnej správe.

³⁰ Inflačné prekvapenia sú často výsledkom dočasných výkyvov ekonomického vývoja. Negatívny dopytový šok sprevádzaný revíziou inflácie smerom nadol povolí pod pôvodným nominálnym stropom vyšší celkový objem výdavkov, čím vznikne priestor pre krátkodobý proti-cyklický fiškálny stimul. Naopak, prehrievanie ekonomiky a dočasný nárast inflácie si pre splnenie nominálne stanoveného výdavkového limitu vyžiada proti-cyklické zníženie objemu verejných výdavkov.

³¹ Cyklická zložka môže byť negatívna alebo pozitívna a vyjadruje časť príjmov, ktorá súvisí s pozíciou ekonomiky nad (respektíve pod) svojou potenciálnou úrovňou.

³² Výbor pre daňové prognózy v súčasnosti odhaduje len väčšinu daňových príjmov (približne 90 % daňových príjmov a 80 % celkových príjmov podľa metodiky ESA2010). Nedaňové príjmy sú však spojené s menšou cyklickosťou, preto nie je nutné očisťovať ich prognózovanú výšku o cyklickú zložku.

zhoršene celkového schodku hospodárenia. Podobne, v prípade príjmových opatrení s negatívnym vplyvom (vrátane daňových výnimiek³³) sa pôvodný priestor na výdavky pod určeným stropom zníži³⁴.

Do aktualizácie štrukturálnych príjmov je vhodné zahŕňať aj stabilné zmeny v úspešnosti výberu daní. Priestor na verejné výdavky ovplyvňujú aj štrukturálne zmeny v úspešnosti výberu daní. Vzhľadom na to, že ex-ante je ich pomerne náročné vyčíslieť, k aktualizácii výdavkového stropu je vhodné pristúpiť až ex-post, keď je zmena v efektivite výberu potvrdená skutočnými údajmi. Tieto zmeny by sa mali zohľadňovať symetrickým spôsobom. Do úvahy by sa mali brať nielen pozitívne rozpočtové vplyvy z boja proti daňovým únikom, ale aj prípadné zhoršenia úspešnosti výberu daní (BOX 3).

BOX 3: Odhad (štrukturálnych) daňových príjmov VS a jeho revízie

Ex-post vyhodnotenie prognóz daňových príjmov ukazuje, že veľká časť neočakávaných príjmov v posledných rokoch nesúvisela s rastom ekonomiky nad svoj potenciál. Graf 4 zobrazuje, ako sa vyvíjali skutočné daňovo-odvodové príjmy v rokoch 2011 až 2016, v porovnaní s ich prognózou na jeden rozpočtový rok dopredu. Ani dodatočné príjmy v rokoch 2013 až 2016 (definované ako rozdiel prognózovaných a skutočných príjmov) nie je jednoduché priradiť pozitívnemu cyklickému prekvapeniu. Kým rozdiely oproti rozpočtu dosiahli v rokoch 2014 a 2015 vyše jednu miliardu EUR (výrazne nad 1 % HDP), revízia ekonomického cyklu (v podobe revízie produkčnej medzery) nepriniesla viac než 0,1 p. b. HDP. V roku 2014 bola dokonca produkčná medzera revidovaná smerom k výraznejšiemu podchladeniu ekonomiky (o 0,2 p. b. HDP), čo by *ceteris paribus* zodpovedalo dodatočnému neočakávanému výpadku príjmov (oproti predpokladom prognózy) okolo 0,1 % HDP.

Odchýlky v prognózach z rokov 2013 až 2016 sú pravdepodobne spôsobené najmä rozdielom medzi očakávanou a skutočnou úspešnosťou výberu. Rozdiel súvisí aj s prijatými štrukturálnymi opatreniami. Príspevkový graf (graf 4) naznačuje, že vo všetkých rokoch bolo hlavným faktorom rozdielov iná než očakávaná efektivita výberu (EDS³⁵), teda rast príjmov nad rámec rastu makroekonomických základní. Vyšší výber daní bol predovšetkým výsledkom boja proti daňovým únikom, ktorý znížil daňovú medzeru DPH približne ojednu tretinu od roku 2012. Zároveň sa pravdepodobne premietol aj do lepšieho výberu korporátnej dane³⁶. Jedná sa teda o štrukturálne zvýšenie príjmov, ktoré súvisia s opatreniami vlády.

Zmeny v efektivite výberu daní nie je vždy možné jednoducho oddeliť od makroekonomického vývoja. Dôvodom zlepšeného alebo zhoršeného výberu daní môže byť do značnej miery aj pro-cyklickosť elasticity daňových príjmov na rast ekonomiky³⁷. Tá je však v plnej miere analyticky priradená k zmene v efektivite výberu daní. Preto nemusia aktualizácie EDS zodpovedať zlepšeniu výberu daní jedna k jednej. Vzhľadom na komplexnosť odhadov efektivity výberu daní by jej zmeny s vplyvom na aktualizáciu výdavkového stropu mali byť vyhodnocované na jednotlivej báze. Vzhľadom na dôležitosť odhadov pre korektné nastavenie výdavkových stropov by úlohu mala hrať aj nezávislá autorita.

³³ Vo viacerých krajinách boli výdavkové pravidlá obchádzané realizovaním daňových výnimiek.

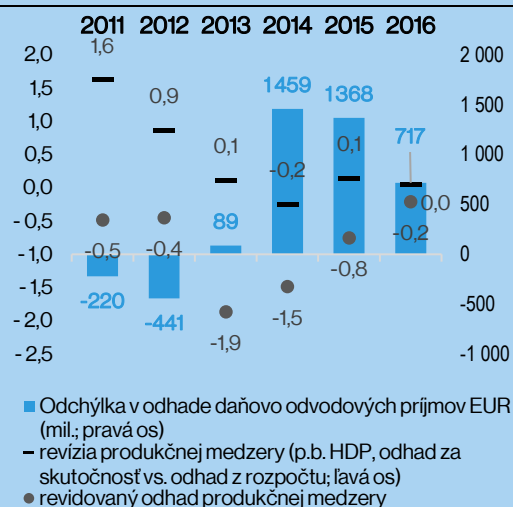
³⁴ V rámci diskrečných príjmových opatreniach by sa mali zohľadňovať aj prípadné zmeny v štátom platenom poisťovní, na ktoré má vláda priamy dosah. V opačnom prípade by vznikol potenciálny priestor na obchádzanie výdavkových stropov.

³⁵ Vplyv EDS alebo efektívna daňová sadzba zjednodušene vypovedá o tom, aký podiel daní je vybraný na svojej makroekonomickej základni.

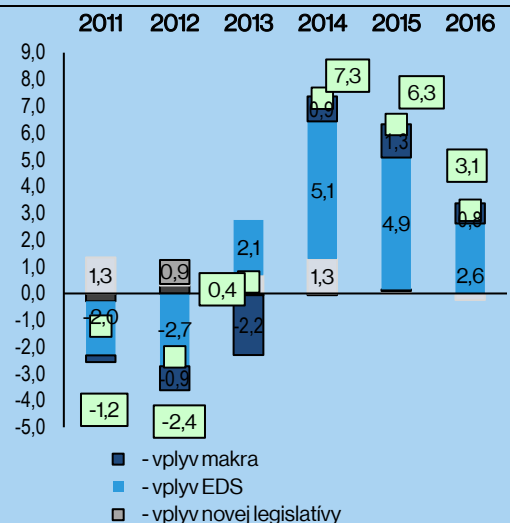
³⁶ Podrobnejšie napríklad aktuálny Program stability na roky 2018-2021.

³⁷ Cyklický prepád (respektíve oživenie ekonomiky nad svoj potenciálny rast) vplýva aj na reálny výber daní, teda ohotu domácností a firiem priznávať svoju daňovú povinnosť (Mourre at al 2016).

Graf 3: Odchýlka* v prognóze daňovo – odvodových príjmov v porovnaní s revíziou odhadu ekon. cyklu



Graf 4: Príspevky vysvetľujúce odchýlku v prognóze daňovo – odvodových príjmov (v %)



*Skutočnosť vs. odhad na rok dopredu (údaje sú aktualizované k aprílu 2018)

Zdroj: MF SR

Alternatívny postup ex-ante odhadu štrukturálnych príjmov

Pre stanovenie štrukturálnych príjmov ex-ante je možné vychádzať aj z trendových odhadov potenciálneho rastu ekonomiky³⁸ a priemernej senzitivity vývoja (daňových) príjmov na rast ekonomiky. Ich pozitíva (jednoduchosť a transparentnosť) však môžu byť prevážené nepresnosťou (najmä nedostatočné zohľadnenie ponukových šokov). Tento postup môže preto slúžiť len ako pomocný stabilný "benchmark", voči ktorému sa porovnávajú odhady štrukturálnych príjmov vyčíslené na základe nominálnych odhadov rastu ekonomiky očistených o bodový odhad cyklickej zložky.

3.2 Rozsah výdavkových stropov a ich členenie

Kvôli napojeniu na agregátne fiškálne ciele, je vhodné aby bol rozsah výdavkov verejnej správy obmedzených výdavkovým stropom čo najširší. Široký rozsah zlepšuje transparentnosť a jednoduchosť pri monitorovaní rozpočtu. Okrem toho býva spojený aj s lepšimi rozpočtovými výsledkami³⁹ (Debrun et al, 2007). Pre posilnenie dôrazu na prioritizáciu výdavkov by mali byť prirodzenou súčasťou výdavkového stropu najmä tie výdavkové položky, ktoré sú spojené s tlakom na ich zvyšovanie v rámci rozpočtového vyjednávania.

3.2.1 Vylúčenie niektorých výdavkových položiek

Z výdavkového stropu je na druhú stranu vhodné odčleniť výdavky, ktoré nie sú pod kontrolou vlády v krátkom horizonte, majú svoju priamu príjmovú protipoložku, alebo výrazne reagujú na

³⁸ Aj samotný potenciálny rast môže vykazovať výraznejšie výkyvy vzhľadom na krátkodobé ponukové šoky. Preto je možné potenciálny rast na horizonte prognózy vyhladiť, napr. priemerovaním odhadov za dlhšie obdobie (napríklad obdobie 10 rokov zohľadňujúce skutočnosť aj prognózy)³⁸. Tento prístup využíva aj EK pri hodnotení fiškálneho vývoja v krajinách EÚ na základe tzv. výdavkového pravidla³⁸, ktoré uvažuje s rastom príjmov podľa tzv. strednodobého potenciálneho rastu HDP. EK implicitne uvažuje s jednotkovou senzitivitou výberu daní voči rastu HDP. V prípade Slovenska by sme však navrhovali pracovať s mierne nižším koeficientom senzitivity³⁸, ktorý potvrdzuje aj empirický odhad na základe skutočných údajov (Výškrabka, 2017).

³⁹ Kvôli napojeniu na splnenie agregátneho fiškálneho cieľa štrukturálneho salda VS je vhodné ponechať čo najširší rozsah výdavkového stropu. V prípade ak by sa vylúčené položky/subjekty odchyľili výraznejšie od technických predpokladov, splnenie výdavkového stropu by nemuselo viesť k splneniu plánovaného štrukturálneho salda.

ekonomický cyklus. Odčlenenie položiek rozpočtu mimo kontroly vlády je dôležité pre zvýšenie istoty a stability v rámci riadenia rozpočtu. Výhodou je aj to, že v prípade nenaplnenia predpokladov rozpočtu vylúčených položiek nie je potrebné narázovo v priebehu roka znižovať iné výdavky. Podobne, neočakávané úspory z odčlenených položiek nemôžu byť využité na neplánované dodatočné výdavky. Najčastejšou praxou je preto odpočítavať výdavky, ktoré vláda nemá pod kontrolou v rámci priebežného jednoročného riadenia rozpočtu. Zároveň je vhodné odčleniť výdavky významnejšie korelujúce s ekonomickým cyklom, aby sa nebránilo pôsobeniu automatických stabilizátorov. Do výdavkového stropu tiež nie je nutné zahrňať výdavky, ktoré majú svoju priamu príjmovú protipoložku (no bez spojitosti na ekonomický cyklus) a kde centrálna vláda slúži len ako prostredník⁴⁰.

Z výdavkového stropu by mohli byť odčlenené nasledovné položky:

- Úrokové náklady (nie sú pod kontrolou vlády)
- Výdavky kryté príjmami z EÚ rozpočtu (priama protipríjmová položka)
- Spolufinancovanie EÚ fondov (nie sú pod kontrolou vlády)
- Odvod do rozpočtu EÚ (nie je pod kontrolou vlády)
- Cyklický vplyv vybraných sociálnych dávok, napríklad výdavkov na dôchodky a dávok v nezamestnanosti (korelácia s ekonomických cyklom)

3.2.2 Vylúčenie niektorých subjektov verejnej správy

Výdavkový strop je vhodné aplikovať na všetky subjekty VS, okrem subjektov s vlastnou autonómiou. Do výdavkového stropu navrhujeme nezahrňovať územnú samosprávu a subjekty s iným špecifickým nezávislým postavením. Výdavkovým stropom by nemali byť obmedzované samosprávy, nakoľko sa riadia vlastnými fiškálnymi pravidlami a majú aj vlastné autonómne právomoci⁴¹. Rovnako navrhujeme zo stropu odčleniť niektoré menšie subjekty, ktorých zriadenie predpokladá ich autonómnu činnosť od vlády (napríklad Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, Najvyšší kontrolný úrad, a iné). Súčasťou výdavkového stropu by naopak mali byť všetky ostatné subjekty v okruhu verejnej správy (mimo okruhu štátneho rozpočtu), vrátane štátnych podnikov⁴². Tým by sa obmedzil aj potenciálny priestor na obchádzanie výdavkových stropov financovaním aktivít cez iné subjekty. Ostatné subjekty by mohli byť v rámci plnenia výdavkových stropov zaradené pod líniových ministrov, ku ktorým vecne patria. Tým by sa posilnila priama rozpočtová kontrola nad ich hospodárením⁴³.

Takto stanovený výdavkový strop by bol pomerne rozsiahly aj v medzinárodnom porovnaní. Tvoril by vyše štyri pätiny ústrednej vlády a tri štvrtiny výdavkov okruhu verejnej správy (aj po zohľadnení vylúčených výdavkových položiek).

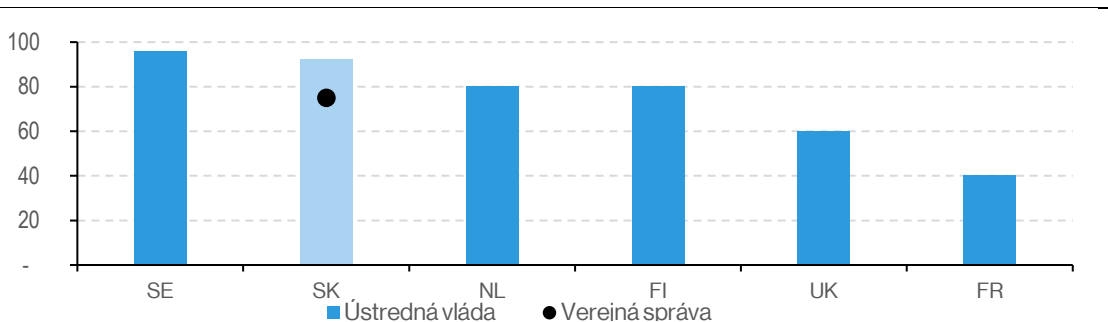
Graf 5 - Pokrytie výdavkovými stropmi (% celkových výdavkov*)

⁴⁰ Výnimkou je však systém zdravotného poistenia, ktorého výdavky sú naviazané na zdravotné odvody. V prípade ak by tieto výdavky neboli obmedzované výdavkovým stropom, mohlo by dochádzať k pro-cyklickej fiškálnej politike, kedy by prehrievanie ekonomiky generovalo rýchlo rastúce výdavky do zdravotníctva. Po návrate príjmov na svoju potenciálnu úroveň by bolo potrebné výdavky narázovo znížiť. Tento problém naopak nenastáva napríklad pri čerpaní EÚ fondov, kde úroveň čerpania výdavkov z EÚ zdrojov v jednom roku nevytvára bázu pre ich úroveň v ďalších rokoch.

⁴¹ Fiškálne pravidlá pre územné samosprávy sú definované v [zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy](#).

⁴² Najmä Národná diaľničná spoločnosť, Železnice SR, Železničná spoločnosť Slovensko, Verejné zdravotné poistenie, Verejné vysoké školy, Environmentálny fond, atď.).

⁴³ Napríklad Sociálna poisťovňa pod Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny alebo Národná diaľničná spoločnosť pod Ministerstvo výstavby regionálneho rozvoja a výstavby.



* celkové výdavky (menovateľ) sú očistené o výdavky kryté z EÚ fondov

Zdroj: MME, prepočty autorov

** Pri SK sa jedná o pokrytie v prípade prezentovaného návrhu rozsahu

3.2.3 Členenie výdavkového stropu

Agregátny výdavkový strop je možné rozdeliť aj na jednotlivé ministerské kapitoly⁴⁴. Napojenie na agregátne fiškálne ciele si vyžaduje stanovenie len agregátneho výdavkového stropu. Rozdelenie agregátneho stropu na jednotlivé ministerstvá⁴⁵ môže priniesť dodatočné benefity. V prvom rade by sa jasne prideliť zodpovednosť za plnenie výdavkových limitov líniovým ministrom, čo by malo posilniť fiškálnu disciplínu. Zároveň, pre jednotlivých ministrov by sa zväčšila predpovedateľnosť v dostupnosti finančných zdrojov na celom volebnom horizonte. Tvrdé limity na úrovni ministerských kapitol by tiež mohli zvýšiť motivácie k identifikácii úspor, čím by došlo aj k posilneniu implementácie projektu Hodnota za peniaze v rozpočtovom procese.

3.3 Závaznosť výdavkových stropov a nástroje na riadenie neistoty

Bez jasných pravidiel ohľadom záväznosti výdavkových stropov by bola ich implementácia bezzubá. Preto je žiadúce ustanoviť záväzok k výdavkovým stropom takým spôsobom, aby bolo ich dodržiavanie v praxi vymožitelné. Zároveň však musia existovať mechanizmy, ktoré si poradia so štandardnými fluktuáciami výdavkov okolo vopred plánovanej úrovne. Medzi hlavné dôvody patrí potreba reagovať na neočakávaný makroekonomický vývoj, či už sa jedná o veľmi silné šoky alebo len štandardné výkyvy oproti prognóze. Mechanizmy na riadenie neistoty by tiež mali myslieť na to, že profil niektorých výdavkov (najmä kapitálových výdavkov) nie je možné presne odhadnúť v časovom horizonte. Preto je vhodné umožniť obmedzené presuny výdavkov medzi rokmi.

3.3.1 Právny základ výdavkových stropov

Výdavkové stropy je vhodné ukotviť legislatívnymi ustanoveniami, napríklad v zákone o rozpočtových pravidlách⁴⁶. Právna záväznosť zvyšuje kredibilitu pravidla a znemožňuje jeho obchádzanie. Legislatívne znenie k výdavkovým stropom by malo tiež jasne zdefinovať únikové klauzuly, rolu jednotlivých inštitúcií pri stanovení a monitorovaní výdavkových stropov alebo nápravné procedúry v prípade ich nedodržania. V slovenskom kontexte by umocnenie záväznosti konceptu priniesol ústavný zákon. Pre zvýšenie záväznosti je vhodné, aby samotné výdavkové stropy v číselnom (nominálnom) vyjadrení schvaľoval aj parlament (v rámci samostatného zákona na začiatku každého volebného obdobia).

⁴⁴ Napríklad pod kapitolu ministerstva dopravy a výstavby SR by spadala NDS, ŽSR, ŽSSK a pod. Diskusná štúdia sa v tejto fáze detailne nevenuje kompromisu medzi pevne stanovenými ministerskými limitmi na celé volebné obdobie a ich flexibilitou pri jednoročnej záväznosti (resp. ad-hoc re-alokácii výdavkov počas roka).

⁴⁵ S cieľom podnietiť prerozdelenie výdavkov k najefektívnejším, agregátne výdavkové stropy by mali byť rozčlenené na jednotlivé ministerské kapitoly až po predložení návrhov na výdavky jednotlivých ministerských kapitol.

⁴⁶ Ústavný zákon o rozpočtových pravidlách predpokladá, že postup pri určení výdavkových limitov bude zadaný zákonom.

3.3.2 Rozpočtová rezerva

Plánované výdavky je optimálne stanoviť mierne pod úrovňou výdavkových stropov, ktoré zodpovedajú splneniu fiškálnych cieľov. Makroekonomický vývoj nie je objektívne možné odhadnúť s úplnou presnosťou. Neistota okolo jeho vývoja zároveň rastie v čase⁴⁷. To však neznamená, že výdavkové stropy majú byť prehodnocované každoročne na základe štandardných odchýlok v odhade makroekonomického vývoja. Kým pre väčšie makroekonomické šoky majú slúžiť únikové klauzuly, štandardné výkyvy prognózy by mohli byť absorbované vopred vytvorenými rezervami. Vytvorenie rezervy ako doplnok k nominálnym záväzným stropom by vo výsledku pomohlo dosiahnuť rovnováhu medzi dôrazom na splnenie fiškálnych cieľov a potrebou reagovať na neočakávaný vývoj

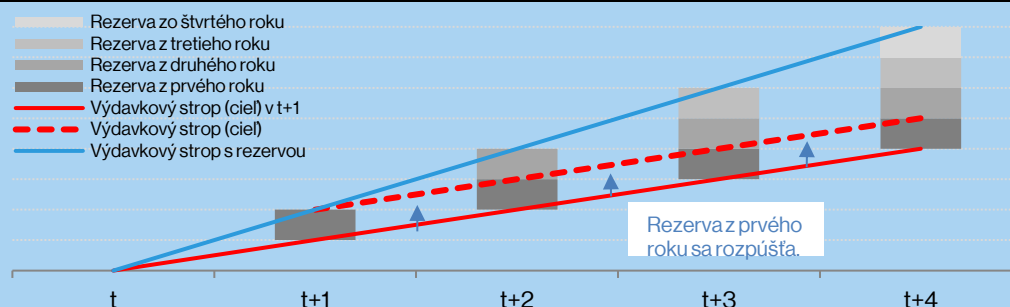
Význam vytvorenia a viazania určitej výšky rezervy narastá v prípade, ak je výdavkový strop stanovený v širokom rozsahu, v nominálnych hodnotách, a záväzne na dlhšie obdobie. Štrukturálne revízie odhadu inflácie alebo reálneho ekonomického rastu by mohli viesť k nesplneniu agregátnych cieľov (nahodnotenie makroekonomického vývoja)⁴⁸. Ak by však bola vytvorená rezerva dostatočne veľká, štandardné chyby v prognózach by v zásade nemuseli predstavovať problém. Vzhľadom na kumulovanie neistoty očakávaného vývoja by mala vytvorená rezerva rásť v rámci štvorročného horizontu prognózy. V prípade nahodnotenia výkonu ekonomiky by sa rezerva mala zaviazat' (usporiť), aby pokryla aj výpadky príjmov.⁴⁹ V čase štrukturálneho naplnenia (alebo až podhodnotenia) ekonomického vývoja by sa rezerva mohla naopak využiť na vyššie výdavky (podrobnejšie BOX 4)

BOX 4: Spravovanie rezervy na neočakávaný vývoj

Rezerva vytvorená pod stanovenými výdavkovými stropmi by mala v reálnom čase reagovať na odchýlenia v prognóze. Preto by mohli existovať aspoň hrubé pravidlá pre jej použitie.

Rezerva by mohla byť rozpustená v nasledujúcom roku (t+1) po júnovej daňovej prognóze v prípade, že sa makroekonomické veličiny, ako aj príjmy, naplňajú podľa prognózy. Použiť by sa v tomto prípade mohla na jednorazové kapitálové ako aj štrukturálne výdavky. Rovnako, rezervu je možné rozpustiť, ak dôjde len k cyklickému odklonu (šoku)⁵⁰. Charakter šoku (jeho cyklickosť) by mohla posudzovať nezávislá autorita.

Diagram 3 : Znáznomenie použitia rezervy pri plnení prognózy, resp. pri cyklickom odklone prognózy



⁴⁷ IFP pravidelne vyhodnocuje chybu svojich prognóz (napr. za rok 2017).

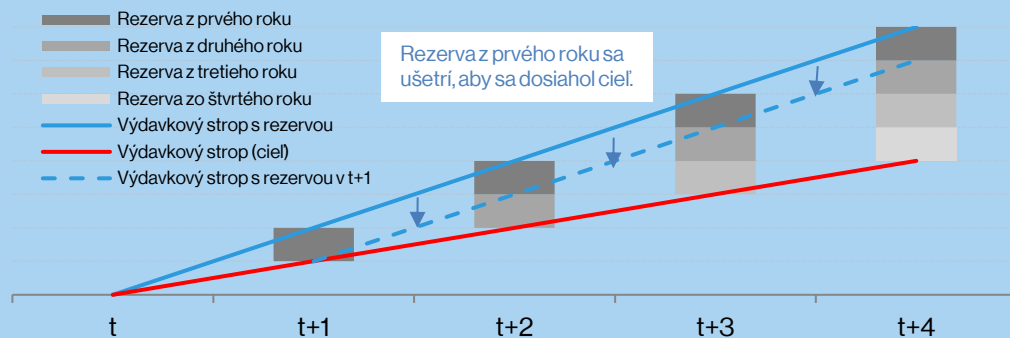
⁴⁸ Revízia inflácie alebo reálneho ekonomického rastu smerom nadol sa spravidla prejaví aj na nižších daňových príjmoch z dôvodu nižších makroekonomických základní.

⁴⁹ Ďalšou alternatívou je využitie nominálneho vyjadrenia výdavkového stropu ex-ante a jeho úpravy v ďalších rokoch len pri inflačných prekvapeniach nad určitú stanovenú úroveň (napríklad rozdiel v prognózovanom a revidovanom odhade inflácie na úrovni 0,5 p. b.).

⁵⁰ Za cyklický odklon považujeme dočasné odklonenie od projekcie spôsobené ekonomickým cyklom.

V prípade, že nezávislá autorita v rámci aktualizácie svojich prognóz posúdi, že došlo k odklone od pôvodnej projekcie, ktorý je štrukturálny⁵¹, rezerva by sa nemala nerozpustiť (mala by sa zaviazat'). Napríklad, ak sú inflácia alebo ekonomický rast nižšie voči pôvodnej prognóze, príjmy budú oproti prognózovaným tiež nižšie. Viazanie rezervy na výdavkoch by v tomto prípade absorbovalo neočakávaný štrukturálny výpadok príjmov.

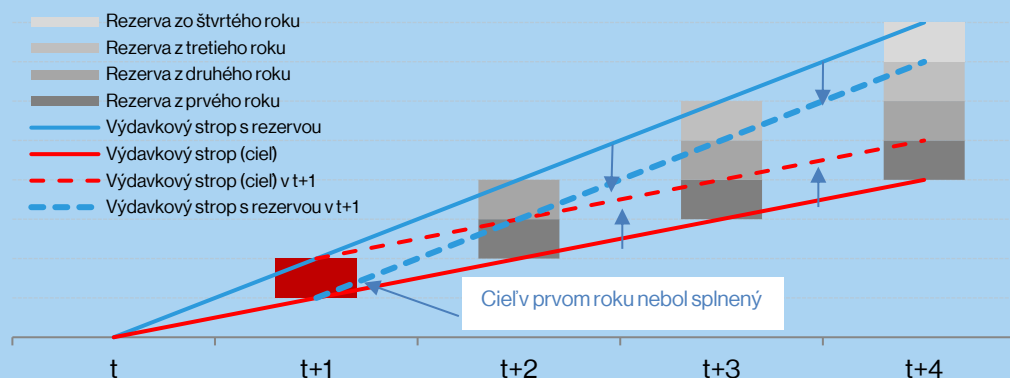
Diagram 4 : Znázornenie zníženia výdavkového stropu s rezervou pri štrukturálnom odklone prognózy



Zdroj: vlastné spracovanie autorov

Ak je náročné určiť povahu šoku, rezerva by sa mala viazať až do ďalšej prognózy (alternatívne sa môže použiť len na jednorazové kapitálové výdavky). Po júnových prognózach v roku t+1 nemusí byť jasné, či ide o cyklický alebo štrukturálny šok. Ak sa rezerva použije na štrukturálne výdavky a následne sa ukáže, že išlo o štrukturálny šok, nebude výdavkový limit v danom roku splnený. Alternatívou preto môže byť, že rezerva sa použije iba na jednorazové výdavky⁵², alebo je možné počkať, kým nebude jasnejší charakter šoku.

Diagram 5 : Znázornenie nesplnenia výdavkového limitu pri nesprávnom odhadnutí šoku



Zdroj: vlastné spracovanie autorov

Prístup k využitiu prostriedkov z rezervy by mal vychádzať z transparentných pravidiel. Jednotlivé ministerské kapitoly by v rámci žiadosti o prístup k rezerve mali preukázať, že dodatočné výdavky sú neočakávané (súvisia s makroekonomickým šokom), sú neodvratiteľné a nie je možné ich absorbovať inými nástrojmi. Je vhodné definovať aj to, akým spôsobom sa

⁵¹ Za štrukturálny šok považujeme chybu projekcie ktorá pretrváva v celom horizonte. Je spôsobená nepresným odhadom vývoja makroekonomických veličín (inflácie, rastu zamestnanosti, HDP), prípadne nenaplnenia očakávaných príjmov (nižší rast / prepad DPPO).

⁵² V takomto prípade by mala byť rezerva rozpustená iba v danom roku (rok t+1 na diagrame). Rezerva v ostatných rokoch by ostala zatiaľ nerozpustená.

môže rozpúšťať nevyužitá rezerva v prípade, ak sa základný scenár prognózy postupne naplňuje. Zároveň by však malo platiť, že výška nevyužitej rezervy počas celého horizontu vždy vopred pokrýva mieru rizika podľa zostávajúcej dĺžky plánovacieho obdobia.

O účele použitia rezervy je vhodné rozhodnúť dopredu na celé volebné obdobie (financovanie podmienených / zaviazaných výdavkov). Použitie rezervy by sa malo podmieniť naplňovaním prognózy (prípadne len cyklickým odklonom). Jednotlivé kapitoly by si mohli dopredu určiť, na aké politiky použijú neskôr uvoľnené prostriedky z rezervy. Takto sa zabezpečí strategické plánovanie prípadného využitia rezervy a zabráni sa nepremysleným nákupom na poslednú chvíľu. Alternatívou je oznámiť možnosť využiť rezervy až po rozhodnutí o jej rozpustení. To znamená, že by sa dopredu neplánovalo jej využitie (nebudú sa vytvárať očakávania o ďalších výdavkoch).

Výška rezervy by mala reflektovať potenciálne šoky, ktorým slovenská ekonomika štandardne čelí. Na úvod je možné uvažovať o výške rezervy, ktorú využívajú iné krajiny (napríklad Švédsko uvažuje s rastúcou rezervou od 1,5 % celkového výdavkového stropu v prvom rozpočtovom roku stropu až k 3 % jeho úrovne na konci trojročného horizontu). Alternatívou k zakomponovaniu rezervy do výdavkového stropu sú úmyselne konzervatívne prognózy ekonomického rastu a daňových príjmov (napríklad Holandsko). Tento variant však považujeme za menej transparentný.

3.3.3 Presuny výdavkov medzi rokmi

Výdavkové stropy by mohli umožniť presuny výdavkov medzi rokmi v rámci vopred stanovených pravidiel. Profil niektorých výdavkových titulov je náročné odhadnúť na dlhšom časovom horizonte. Najmä v prípade kapitálových výdavkov sa ich náklady odvíjajú od rôznych schvaľovacích procedúr, čo môže plánovaný výdavok z jedného roka presunúť až do ďalších rokov. Záväzné výdavkové limity pre jednotlivé roky by však takéto presuny nepovolili. Preto by mali existovať pravidlá⁵³ na povolené presuny prostriedkov v takej miere, aby naplnenie výsledkových fiškálnych cieľov v jednotlivých rokoch nebolo zásadne ohrozené. Preto je vhodné vopred určiť povolenú výšku prenesených výdavkov alebo aj celkový kumulatívny účet nevyčerpaných prostriedkov. Pre predstavu, presun prostriedkov približne na úrovni 1 % výdavkového stropu by znamenal odklon od plánovaného deficitu do 0,5 % HDP. Procesne by sa mali prenesené prostriedky monitorovať v rámci samostatného účtu. Jednotlivé presuny by mohla schvaľovať vláda na návrh jednotlivých ministerských kapitol.

3.3.4 Únikové klauzuly

Pre prípad extrémnych, neočakávaných udalostí, je optimálne definovať taxatívne vymenované únikové klauzuly, pri ktorých by bolo možné pôvodne stanovené stropy upraviť. Raz za dlhšie obdobie môžu nastať vo verejných financiách mimoriadne skutočnosti, ktoré si žiadajú promptnú reakciu vlády. Jedná sa o situácie kedy by striktné dodržanie pôvodného výdavkového stropu mohlo neočakávanú udalosť dodatočne zhoršiť. Na takéto udalosti by malo slúžiť zdefinovanie únikových klauzúl, kedy by pôvodne stanovený výdavkový strop jednoducho neobmedzoval potrebu reakcie vlády.

Výklad únikových klauzúl by mohol vychádzať z Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Únikové klauzuly sa zväčša spájajú s výraznejším hospodárskym prepadosom. Ten je definovaný aj v Ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti ako prudký prepád

⁵³ Ako alternatíva k súčasnému zneniu paragrafu 8 zákona o rozpočtových pravidlách. Predpokladáme aj naďalej povolenie presunu výdavkov do nasledujúcich rozpočtových rokov s tým, že takýto zoznam výdavkov by sa zvlášť vykazoval ako tzv. "side pocket" (teda mimo limit), ktorý by neovplyvňoval výšku limitu pôvodne určeného pre nasledujúci rozpočtový rok.

medziročného rastu HDP (o 12 percentuálnych bodov v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch⁵⁴). Zákon spomína aj iné výnimočné udalosti (záchrana bankového sektora, prírodné katastrofy). Tie navrhujeme vyhodnocovať ako jednorazové vplyvy. Vzhľadom na nejasnú hranicu pre ich identifikáciu, je vhodné vychádzať z dostupných manuálov na európskej alebo národnej úrovni⁵⁵. Dohľad nad únikovými klauzulami a identifikáciou jednorazových opatrení by mohla vykonávať aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Pre aplikáciu únikových klauzúl by mal zároveň existovať urýchlený proces schvaľovania v Národnej rade.

3.3.5 Korekčný mechanizmus a technické aktualizácie výdavkového stropu

Do nastavenia výdavkových stropov je vhodné zaviesť aj korekčný mechanizmus, ktorý by kompenzoval pozitívne aj negatívne odchýlenia pri plnení výdavkových stropov. Záväzné vyjadrené výdavkové stropy na viacero rokov vopred by mali zabezpečiť návrat výdavkov na ich pôvodne stanovenú úroveň (viď časť numerické stanovenie výdavkových stropov). Tým je v nastavení čiastočne zabudovaný aj automatický korekčný mechanizmus. Avšak aj jednorazové odchýlenie (pozitívne aj negatívne) by ovplyvnilo hodnotu fiškálnych indikátorov (jednorazovo salda VS a štrukturálne aj dlhu VS a ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti). Preto by sa výraznejšie odchýlenia mali kompenzovať tzv. korekčným faktorom pri aktualizácii výdavkového stropu v ďalších rokoch (mediobdobie). Návrhy na korekciu by mali byť symetrické. Mali by sa zohľadňovať pozitívne aj negatívne odchýlky. Vzhľadom na to, že každé odchýlenie má odlišnú povahu, na výpočet korekčného faktora nenavrhujeme automatický vzorec. Dohľad nad úpravami výdavkových stropov by mohla čiastočne vykonávať aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Vydávala by prípadné odporúčania na aktualizáciu výdavkových stropov.

Potreba (symetrickej) korekcie môže nastať aj v prípade, ak sa výrazne zmenia predpoklady, na základe ktorých bol postavený pôvodný výpočet výdavkových stropov. Výdavkové stropy sledujú dosiahnutie výsledkových cieľov, ktoré sa odvíjajú od odhadu viacerých makroekonomických predpokladov. Ich prípadná revízia by preto spôsobila odklon od cieľov aj v prípade splnenia pôvodných výdavkových stropov. Návrh na úpravu výdavkových stropov by sa mal týkať len výraznejších identifikovaných revízií najmä nasledujúcich predpokladov.

- Výrazné odchýlenie v makroekonomickej prognóze a prognóze príjmov (nad rámec absorpcie chýb vytvorenou rezervou)
- Výrazné odchýlenie rozpočtových položiek, ktoré boli odčítané z výdavkového stropu (napr. hospodárenie samospráv, úrokové náklady)
- Veľmi výrazná zmena demografickej prognózy, na základe ktorej bol určený strednodobý cieľ (a trajektória k jeho dosiahnutiu)
- Prípadná aplikácia dlhovej brzdy, ktorá by si vyžiadala sprísnenie výdavkového limitu v zmysle ústavných sankčných pásiem

V rámci medziobdobia by dochádzalo aj k technickej aktualizácii pôvodne stanovených výdavkových stropov. Výdavkový strop by mal v rámci aktualizácie návrhu rozpočtu alebo strednodobého rozpočtového plánu (Program stability) zohľadňovať aj technické zmeny, ktoré pri pôvodnom stanovení stropu neboli známe. Jedná sa predovšetkým o nasledovné vplyvy:

- Nové príjmové opatrenia (viď predchádzajúca časť *odhad štrukturálnych príjmov*)⁵⁶

⁵⁴ Táto diskusná štúdia nehodnotí optimálnosť únikových klauzúl určených podľa ústavného zákona pre implementáciu výdavkových stropov. Samotná kalibrácia únikových klauzúl pre výdavkové stropy by mala vzniknúť zo samostatnej analýzy.

⁵⁵ [Manuál IFP](#), prístup RRZ alebo [Vade Mecum k Paktu stability a rastu](#) (prístup Európskej komisie).

⁵⁶ Vráťane daňových výdavkov, ktoré neboli známe v čase stanovenia stropov a pravidelnej aktualizácie zmien efektivity výberu (EDS). Výdavkový limit by sa v takomto prípade aktualizoval o potvrdené dodatočné štrukturálne príjmy.

- Nové, zásadnejšie opatrenia s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť (internalizovanie ich vplyvu za horizontom stanovených výdavkových stropov)⁵⁷
- Preradenie subjektov z/do okruhu verejnej správy⁵⁸

4 Zavedenie výdavkových stropov do slovenskej rozpočtovej praxe

Implementácia výdavkových stropov v rozpočte verejnej správy by do výraznejšej miery ovplyvnila aj nastavenie rozpočtového procesu. Potenciálne vplyvy implementácie výdavkových stropov na rozpočtový proces nie sú predmetom tejto diskusnej štúdie, niektoré z nich však stručne popisuje nasledujúci indikatívny harmonogram rozpočtového procesu. Oproti súčasnému stavu by bol postup mierne odlišný. Zmenil by sa najmä postup stanovenia cieľov, proces rozpočtového vyjednávania.

Tabuľka 2: Ilustrácia novej podoby rozpočtového procesu v prípade implementácie výdavkových stropov

Východiskové obdobie (rok T – volebný rok)	Úloha	Gestor
február	Odhad základných ekonomických fundamentov pre určenie výdavkových stropov aj základného scenára existujúcich politík	Nezávislá autorita, MF SR
najneskôr apríl	Správa o dlhodobej udržateľnosti - určenie požadovaného strednodobého cieľa MTO (variant na základe indikátora GAP).	RRZ
apríl	Program stability SR - určenie základného scenára existujúcich politík (indikatívne výdavkové stropy)	MF SR
najneskôr jún	Stanovenie MTO na základe požiadaviek RRZ alebo EK procedúrou „Dodržuj alebo vysvetli“, určenie trajektórie k MTO* v programovom vyhlásení. Predstavenie základných rozpočtových priorít.	Vláda SR
najneskôr jún	Určenie agregátnych výdavkových limitov a veľkosť rezervy na neočakávaný vývoj (na základe júrovej aktualizácie prognózy)	MF SR/Vláda
najneskôr august	Rozpočtové vyjednávania** (dvojkolové - prerozdelenie základného scenára existujúcich politík a prerozdelenie dodatočného fiškálneho priestoru na nové politiky***). Stanovenie ministerských limitov.	MF SR, líniové ministerstvá
október	Schvaľovanie RVS a agregátnych a ministerských výdavkových limitov.	Vláda SR
november/december	Schvaľovanie RVS a agregátnych výdavkových limitov.	NR SR
Medziobdobie (roky T+1 až T+3)	Úloha	Gestor
február	Aktualizácia odhadu základných ekonomických fundamentov (+nové legislatívne opatrenia).	Nezávislá autorita, MF SR

⁵⁷ Tento typ opatrení ovplyvňuje predovšetkým obdobie mimo sledovaný horizont, pre ktorý boli limity stanovené. Pri aktualizácii výdavkového stropu navrhujeme pristupovať k takýmto opatreniam asymetricky a zohľadňovať výlučne tie opatrenia s pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť, ktoré nadobudnú účinnosť formou ústavného zákona. Pri opatreniach zhoršujúcich udržateľnosť by sa mali zohľadňovať aj opatrenia prijaté bežným zákonom s cieľom oslabiť morálny hazard.

⁵⁸ ide najmä o rozhodnutia Eurostatu o preradení subjektov do/z verejnej správy. V takomto prípade by sa výdavkové limity aktualizovali o výšku príjmov týchto subjektov, po oficiálnom rozhodnutí Eurostatu.

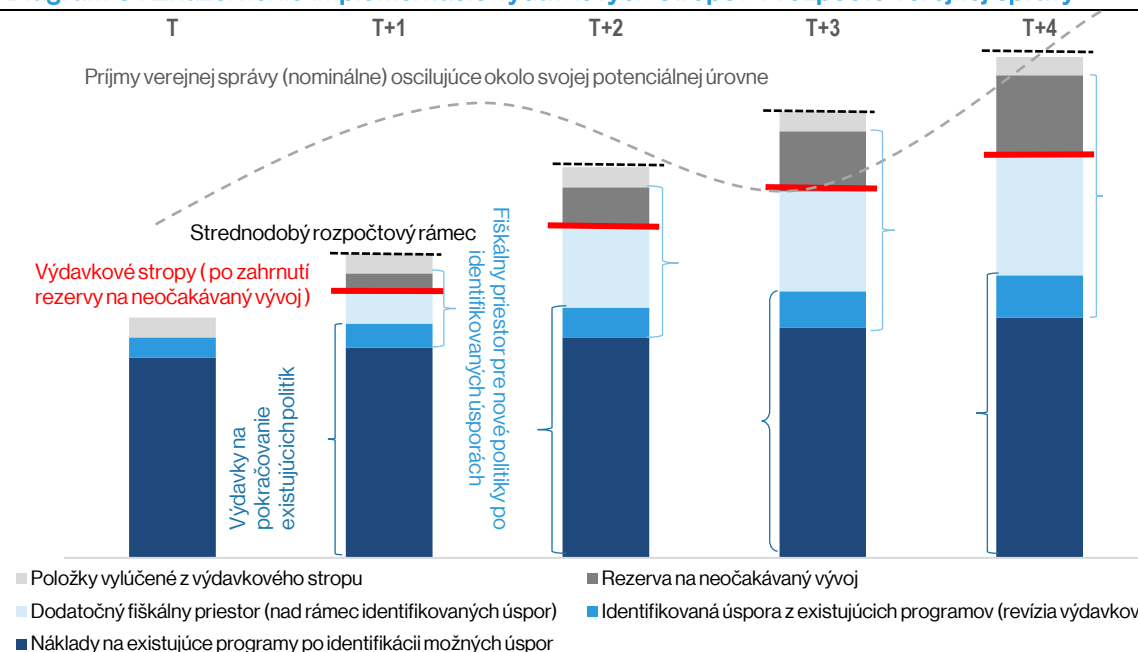
apríl	Program stability SR - aktualizácia strednodobého rozpočtového rámca a výdavkových limitov. Indikatívny objem presunu výdavkov.	MF SR
máj	Vyhodnotenie plnenia výdavkových limitov za predchádzajúci rok a stanovisko k aktualizácii limitov	RRZ
jún	Aktualizácia odhadu základných ekonomických fundamentov. Vyhodnotenie zmien v efektivite výberu daní (+nové legislatívne opatrenia). Odporúčanie na ponechanie resp. rozpustenie rezervy.	Nezávislá autorita, MF SR
júl	Rozhodnutie o alokácii uvoľnených prostriedkov z rezervy.	Vláda SR
najneskôr august	Rozpočtové vyjednávania (dvojkolové). Aktualizácia ministerských limitov	MF SR, líniové ministerstvá
október	Schvaľovanie RVS a aktualizovaných agregátnych a ministerských výdavkových limitov. Návrh objemu presúvaných výdavkov.	Vláda SR
november/december	Schvaľovanie RVS a aktualizovaných agregátnych výdavkových limitov.	NR SR

* v prípade, ak vláda nebola ustanovená, preberú sa v plnej miere konsolidačné požiadavky Paktu stability a rastu a najaktuálnejšia Správa o dlhodobej udržateľnosti

** v prípade, že vláda nebola ustanovená provizórne výdavkové limity sú založené na základnom scenári, pričom alokácia fiškálneho priestoru resp. potreby konsolidácie sa rozloží medzi ministerstvá podľa pomeru ich veľkosti na agregátnom základnom scenári existujúcich politík

*** alternatívne rozdelenie potreby konsolidácie, ak základný scenár aj po identifikácii úspor presiahne ex-ante stanovený výdavkový limit

Diagram 6 : Znázornenie implementácie výdavkových stropov v rozpočte verejnej správy



* Výdavky na existujúce politiky aj rozdelenie dodatočného fiškálneho priestoru sú určené na úrovni ministerských kapitol.

Zdroj: vlastné spracovanie autorov

Potreba viacerých zmien v rámci rozpočtového procesu viedla viaceré krajiny k tomu, že výdavkové stropy zavádzali postupne. Implementácia výdavkových stropov v rámci riadenia rozpočtu si vyžiada viaceré procesné zmeny (BOX 5), ktoré pravdepodobne nie je možné

zrealizovať vo veľmi krátkom horizonte. Jednou z možností sú preto aj indikatívne (nezáväzné) výdavkové stropy pred ich zavedením v záväznej forme (Spojené Kráľovstvo). Doplnkom by mohli byť aj prípravné, analytické interné cvičenia (modelovanie viacerých variantov výdavkových stropov) počas niekoľkých rokov (Austrália a Francúzsko).

BOX 5: Predpoklady pre implementáciu výdavkových stropov

- **Dátová základňa rozpočtu a priebežný monitoring v metodike ESA2010**

Kvôli napojeniu na strednodobé rozpočtové ciele výdavkový strop by mal byť stanovený v metodike ESA2010, teda aktuálnom zaznamenaní jednotlivých transakcií. Vzhľadom na to si aj operatívne riadenie rozpočtu vyžaduje rozpočtovanie a mesačné monitorovanie v metodike ESA2010, v podrobnom členení na úrovni položiek a subjektov VS. V prechodnom období je možné uvažovať aj o využívaní hotovostných údajov. V tom prípade je však potrebný prechod z hotovostných údajov do metodiky ESA2010 aspoň na kvartálnej báze.

- **Zjednotenie a zverejnenie metodiky pre odhad vstupných údajov vstupujúcich do kalibrácie výdavkových stropov**

Pre dosiahnutie vyššej transparentnosti a kontroly bude potrebné metodicky zadefinovať aj jednotlivé technické vstupy do výpočtu výsledných výdavkových stropov, ktoré sa pre vládu stanú záväznými (napríklad cyklická zložka prognózovaných príjmov alebo jednorazové opatrenia). Jedným z hlavných vstupov do výpočtu samotných stropov je tiež vyčíslenie hodnoty indikátora medzery dlhodobej udržateľnosti, ktorá vychádza z veľkého množstva technických predpokladov. Preto je vhodné, aby RRZ zverejnila podrobný manuál k jej výpočtu. Okrem numerického postupu by sa mal **jasnejšie zadefinovať aj priestor na expertný prístup v rámci použitých predpokladov**. Týmto sa eliminujú prípadné nejasnosti pri náhlych metodických zmenách a posilní sa predpovedateľnosť fiškálnych pravidiel.

- **Priama rozpočtová kontrola nad položkami a subjektmi spadajúcimi pod výdavkový strop**

Keďže výdavkový limit je zvolený takmer na úrovni celej verejnej správy, nad všetkými subjektmi spadajúcimi pod výdavkový strop musí existovať priama operatívna kontrola. Implementácia výdavkových stropov by si teda pravdepodobne vyžiadala o niečo väčšiu centralizáciu pri rozpočtovom riadení oproti súčasnosti (týka sa najmä subjektov ako Národná diaľničná spoločnosť, Železničná spoločnosť Slovensko, Železnice Slovenskej republiky, Verejné vysoké školy, Verejné zdravotné poistenie).

- **Odhad základného scenára existujúcich politík (náklady na zachovanie súčasných politík)**

Pre vyčíslenie fiškálneho priestoru v rámci výdavkového stropu je dôležité poznať trendy vo výdavkových politikách na úrovni jednotlivých rezortov/subjektov na tri až štyri roky vopred (v závislosti od stanovenia výdavkových stropov). Preto je kľúčové čo najpresnejšie vyčíslieť tzv. **základný scenár súčasných politík**. Ten vypovedá o tom, ako sa budú vyvíjať výdavky na jednotlivé politiky pri zachovaní súčasnej legislatívy. Presnosť odhadov základného scenára si vyžaduje predovšetkým dobrú znalosť o základných faktoroch rastu nákladov jednotlivých rozpočtových položiek a subjektov na makro aj mikro úrovni (demografia, aktuálna legislatíva, inflácia, rast HDP, atď.).

Diskusia o základnom scenári existujúcich politík by mala byť oddelená od diskusie ohľadom potreby úspor (resp. nových politík v prípade fiškálneho priestoru). Pre odborné rozhodovanie o následných realokáciách prostriedkov vyplývajúcich zo sektorálnych revízií výdavkov, je vhodné štruktúru výdavkov ďalej odčleňovať na:

- a) diskrečné a mandatorné výdavky,

- c) jednorazové/dočasné a štrukturálne
- d) bez priameho zdroju príjmov a s priamym zdrojom príjmov

- **Odhad úspor zo základného scenára pre vytvorenie fiškálneho priestoru (revízie výdavkov)**

Základný scenár existujúcich výdavkových politík môže častokrát prevýšiť výdavkový strop na splnenie stanovených fiškálnych cieľov. V takom prípade je vhodné, aby revízie výdavkov identifikovali možné úspory v daných sektoroch/oblastiach a umožnili tak splniť výdavkový strop. V ostatných prípadoch revízie výdavkov slúžia na identifikáciu priestoru, ktorý je možné využiť na nové, efektívnejšie verejné politiky.

- **Odhad nových politík a priorít z pohľadu ekonomických a sociálnych prínosov**

Fiškálny priestor pre nové projekty by mal byť rozdelený medzi projekty s najvyššou ekonomickou návratnosťou podľa verejného záujmu. Preto je vhodné stanoviť metodiku pre predkladanie žiadostí na nové výdavkové politiky v rámci rozpočtového vyjednávania. Zároveň je dôležité poznať ich najpresnejšiu kvantifikáciu, pretože ich výraznejšie nahodnotenie resp. podhodnotenie by si dodatočne vyžadovalo kompenzáciu určenej alokácie.

- **Odhad štrukturálnych príjmov (ex - ante aj ex - post)**

Stanovenie výdavkových limitov sa odvíja aj od prijatých štrukturálnych príjmových opatrení. Preto je dôležité zabezpečiť riadny proces pre kvantifikáciu opatrení a ich monitorovanie (a to najmä ex-post odhad zmeny efektivity výberu daní v nadväznosti na nové legislatívne opatrenia). Štúdia predpokladá zapojenie nezávislej autority pri plnení tejto úlohy.

- **Odhad nedaňových príjmov**

Nedaňové príjmy tvoria približne 5-6 % HDP, čím výraznejšie ovplyvnia stanovenie výdavkového stropu. Preto je tiež potrebné hodnoverne ich odhadnúť na základe ekonomických fundamentov na celom horizonte prognózy. V súčasnosti ich Výbor pre daňové prognózy neodhaduje. Keďže nenaplnenie nedaňových príjmov by znamenalo odchýlenie sa od agregátnych stanovených cieľov, minimálne najväčšie nedaňové položky by mali prechádzať schvaľovaním nezávislou autoritou. V tomto kontexte je potrebné v prvom rade vykonať opatrenia na zlepšenie dátovej základne, ktoré sú východiskom pre odhady nedaňových príjmov.

- **Odhad položiek a subjektov odčlenených z výdavkového stropu**

Podobne ako vo vyššie spomenutom prípade (kvôli zabezpečeniu konzistentnosti výdavkových stropov s naplnením agregátnych fiškálnych cieľov) by nezávislá autorita mala odhadovať aj položky, ktoré sú mimo kontroly vlády a z výdavkového stropu sa odčleňujú. Jedná sa najmä o odhad úrokových nákladov a náklady na spolufinancovanie. Podobne je dôležitý aj realistický predpoklad o plánovanom hospodárení samospráv. Podhodnotenie týchto položiek by totiž znamenalo odchýlenie sa od stanovených cieľov aj v prípade splnenia výdavkového stropu. Odhadmi položiek a subjektov vylúčených zo stropu je vhodné poveriť nezávislú autoritu.

5 Záver

Slovensko urobilo v posledných rokoch významný pokrok k ozdraveniu verejných financií. Na zabezpečenie ich dlhodobej udržateľnosti by bolo prospešné vytvoriť záväzný strednodobý rozpočtový rámec. Je preto vhodné, aby bolo súčasne existujúce pravidlo „dlhovej brzdy“

doplnené zavedením záväzných výdavkových stropov. Výdavkové stropy by slúžili ako hlavný nástroj na operatívne riadenie rozpočtu. Takto reformovaný rozpočtový rámec by dokázal efektívnejšie čeliť aj výzvam plynúcim zo starnutia populácie. Vyššou proti cyklickosťou by zároveň posilnil význam rozpočtovej politiky pri zmierňovaní prípadných makroekonomických a finančných nerovnováh. Okrem toho by mohol byť nástroj výdavkových stropov užitočným komplementom aj pre projekt Hodnota za peniaze.

Na základe konsolidovaného návrhu jednotlivých parametrov je optimálne výdavkové stropy testovať počas niekoľkých rokov, pred ich definitívnym zavedením. Prezentovaný návrh výdavkových stropov je vhodné pred záväznou implementáciou podrobiť testovacej prevádzke na základe reálnych rozpočtových údajov alebo prípadne aj simulovaním viacerých variantov výdavkových stropov na minulosti.⁵⁹ Po odbornej diskusii vyvolanej touto štúdiou aj následnými simuláciami očakávame, že niektoré parametre predstaveného návrhu sa môžu upraviť. Zmeny by však nemali narušiť základné princípy a záväznosť výdavkových stropov. Po skončení testovacej fázy by v priebehu nového volebného obdoba mohol byť pripravený finálny (aj legislatívny) návrh na implementáciu výdavkových stropov v plnej a záväznej miere.

⁵⁹ Ex-ante simulácie je vhodné doplniť aj analytickým retrospektívnym cvičením, ktoré by spočívalo v „prepísaní histórie“ cez simulovanú existenciu výdavkových stropov (napríklad od roku 2010). Tým by sa zabezpečila širšia dátová základňa, obohatená ďalšími skúsenosťami makroekonomického a rozpočtového vývoja.

6 Použitá literatúra

- 1) Antalicová, J. a Harvan. P., (2017): Výber daní prekonal prognózu na rok 2017 vďaka silnému trhu práce, Komentár IFP, Júl 2018.
- 2) Bénassy-Quéré, A. a kol., (2018): [Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform](#), CEPR Policy Insight, No. 91.
- 3) Boschi, M. and d'Addona, S., (2017): [The stability of tax elasticities over the business cycle in European countries](#), Máj 2017.
- 4) Bova, E. a kol., (2016): [The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset](#), IMF Working Paper WP/16/14.
- 5) Carnot, N., (2014): [Evaluating Fiscal Policy. A Rule of Thumb](#), Economic Papers 526, August 2014, ISSN 1016-8060.
- 6) Casals, J., (2012): [National Expenditure Rules: Why, How and When](#), European Economy Working Papers 473, December 2012, ISSN 1725-3187.
- 7) Claeys, G. a kol., (2016): [A proposal to revive the European Fiscal Framework](#), Breugel Policy Contribution, Issue: 2016/7, Marec 2016.
- 8) Cordes, T. a kol., (2015): [Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?](#), IMF Working Paper No. 15/29, ISSN 9781498390576/1018-5941.
- 9) Debrun, X., (2007): [FISCAL POLICY AND BUDGETARY INSTITUTIONS](#).
- 10) Deroose, S. a kol. (2006): [National expenditure rules and expenditure outcomes : evidence for EU member states](#). Wirtschaftspolitische Blätter. - Wien : Manz, , ZDB-ID 5361060. - Vol. 53, ISSN 1605-8704.
- 11) EK, (2010): [NATIONAL FISCAL FRAMEWORKS](#), European Commission Public finances in EMU – 2010.
- 12) EK, (2017): [Debt Sustainability Monitor](#), INSTITUTIONAL PAPER 071, Január 2018, ISSN 2443-8014.
- 13) EK, (2017): [DEEPENING OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION](#), Reflection Paper, Máj 2017.
- 14) EK, (2018): [Applying the rules of the stability and growth pact](#), How and why the stability and growth pact is applied.
- 15) EK, (2018): [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition](#), Economic and Financial Affairs Institutional Paper 075.
- 16) Fall, F. a kol., (2015): [Prudent debt targets and fiscal frameworks](#), OECD Economic Policy Papers, No. 15, Júl 2105, ISSN: 2226583X.
- 17) Fodor, J. a kol., (2018): [Šedivieme pomalšie. Správa Európskej komisie o starnutí populácie](#), Komentár IFP, Máj 2018.
- 18) Forni, L. and Bonfatti, A., (2017): [Fiscal Rules to Tame the Political Budget Cycle : Evidence from Italian Municipalities](#), IMF Working Paper No. 17/6, ISSN 9781475569971/1018-5941.
- 19) Hagen, J., (2005): [Fiscal Rules and Fiscal Performance in Europe and Japan](#), SSRN, Október 2005.
- 20) Hauptmeier, a kol., (2011): [Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area](#) Journal of Policy Modeling, August 2011
- 21) Horváth, M., a Ódor, L., (2009): [DOBRÁ RADA NAD ZLATO?](#), Diskusná štúdia Národnej banky Slovenska, 2/2009.
- 22) IFP, (2014): [Jednorazové vplyvy](#), Manuál IFP, Jún 2015 – aktualizácia.
- 23) IMF Staff Discussion Note, (2015): [Reforming Fiscal Governance in the European Union](#), Máj 2015, SDN/15/09.
- 24) IMF, (2015): [Cutting Through the Maze: A Simple Expenditure Rule. Remarks by Vitor Gaspar at the European Political Strategy Centre](#), Brussels, Jún 2015.
- 25) IMF, (2017): [Fiscal Rules at Glance](#), Marec 2017.
- 26) Koptis, G. and Symansky, S., (1998): [Fiscal Policy Rules](#), IMF Occasional Paper No. 162, Júl 1998. ISSN 9781557757043/0251-6365.
- 27) Kydland, F., and Prescott, E., (1977): [Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans](#), The Journal of Political Economy, Volume 85, Issue 3, Jún 1977.

- 28) Liedo, V. a kol., (2018): [How to Select Fiscal Rules : A Primer](#), IMF Fiscal Affairs Department How-To Notes, ISSN 9781484337233/2522-7912.
- 29) Moulin, L. and Wierds P., (2006): [HOW CREDIBLE ARE MULTIANNUAL BUDGETARY PLANS IN THE EU?](#)
- 30) Mourre, G. and Princen, S., (2015): [Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU](#), European Commission DISCUSSION PAPER 018, NOVEMBER 2015.
- 31) Múčka, Z., (2015): [Is the Maastricht debt limit safe enough for Slovakia?](#), Fiscal Limits and Default Risk Premia for Slovakia, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť Working Papers, No. 2/2015.
- 32) Nerlich, N. and Reuter, W., (2013): [The Design of National Fiscal Frameworks and their Budgetary Impact](#), Working Paper Series No. 1588, September 2013.
- 33) Ódor, L., (2016): [ST\(R\)OP MÍŇANIU. Zavedenie účinných výdavkových limitov na Slovensku](#), Diskusná štúdia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2/2016.
- 34) OECD, [Achieving prudent debt targets using fiscal rules](#), Economics Department Policy Note No. 28, Júl 2015.
- 35) MF SR, [Program stability 2018](#),
- 36) Rada EÚ, (2016): [Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm](#), November 2016.
- 37) SMERNICA RADY 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 [o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov](#).
- 38) Smernica Rady, (2017): [Návrh SMERNICA RADY](#), ktorou sa prijímajú ustanovenia týkajúce sa posilnenia fiškálnej zodpovednosti a strednodobého rozpočtového smerovania v členských štátoch, COM/2017/0824 final - 2017/0335 (CNS).
- 39) Tereanu, E., (2014): [Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty](#), IMF Working Paper, WP/14/107.
- 40) Turriny, A., (2008): [Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure](#), Economic Papers 323, Máj 2008.
- 41) [Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti](#), Zbierka zákonov č. 493/2011.
- 42) Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#).
- 43) Vyškrabka, M., (2017): [Tax revenues sensitivity to economic activity](#), Analýza IFP, Január 2018.
- 44) [Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy](#), Zbierka zákonov č. 583/2004.

Príloha 1 : Možný návrh nastavenia výdavkových stropov na SR (zhrnutie jednotlivých parametrov)

Oblasť	Body	Popis
Formulácia výdavkových stropov a ich napojenie na výsledkové ciele	Výsledkový (cieľový) indikátor a jeho väzba na výdavkový strop	<ul style="list-style-type: none"> Minimálny strednodobý rozpočtový cieľ na základe pravidiel Paktu stability a rastu alebo cieľ zohľadňujúci národné špecifiká prostredníctvom ukazovateľa udržateľnosti Vyčísľuje sa odporúčaný strednodobý cieľ v podobe štrukturálneho salda (stabilný na dĺžku volebného obdobia) Vláda si určí strednodobý rozpočtový cieľ na základe odporúčaní EK alebo RRZ ako aj postupné zlepšovanie štrukturálneho salda až do konca volebného obdobia (viď bod nižšie). Celkové výdavkové stropy sa vyčíslia (ako hlavný operatívny rozpočtový nástroj vlády) v takej výške, aby ich naplnenie zodpovedalo dosiahnutiu určených hodnôt štrukturálneho salda ex-ante (<i>ceteris paribus</i>)
	Výsledkový (cieľový) indikátor a jeho minimálne požadované zlepšenie v rámci zvoleného horizontu	<ul style="list-style-type: none"> Trajektóriu štrukturálneho salda k výsledkovému indikátoru určuje vláda na základe európskych (korektívna a preventívna časť Paktu stability a rastu) a národných fiškálnych pravidiel (Dlhová brzda v prípade prekročenia sankčných pásiem)
	Horizont stropu	<ul style="list-style-type: none"> Volebné obdobie (na začiatku funkčného obdobia vláda určuje záväzné výdavkové stropy na 4 roky vopred)
	Prognóza príjmov (daňovo – odvodových príjmov)	<ul style="list-style-type: none"> Použijú sa štrukturálne príjmy (nominálne prognózy Výboru pre daňové prognózy na obdobie 4 rokov vopred, očistené o bodový odhad cyklickej zložky a jednorazové a dočasné opatrenia) Výdavkový strop je aktualizovaný počas volebného horizontu aj o nové legislatívne príjmové opatrenia (daňové a nedaňové) Ex-post je výdavkový strop aktualizovaný aj o zmeny v efektívite výberu daní (ktorú potvrdí Výbor)
	Prognóza nedaňových príjmov	<ul style="list-style-type: none"> Rozpočtové údaje (minimálne najvýznamnejšie položky) sú nahradené analytickými prognózami nezávislej authority na 4 roky vopred
	Vyjadrenie celkového stropu (a zohľadnenie inflácie)	<ul style="list-style-type: none"> Výdavkový limit je stanovený záväzne v nominálnych hodnotách ako maximálna úroveň povolených výdavkov na obdobie 4 rokov vlády. Na chyby v odhade v prognóze inflácie slúži najmä na tento účel vytvorená rezerva pod výdavkovým limitom.
	Rezerva	<ul style="list-style-type: none"> Rezerva je stanovená ex-ante formou tzv. "contingency margin", ktorá pokrýva najmä odchýlky

		<p>v prognóze z titulu makroekonomických šokov (najmä reálny rast HDP a inflácia)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objem rezervy sa zvyšuje ku koncu obdobia, kedy je neistota vyššia • Rezerva môže byť v roku t použitá len na výdavkové opatrenia z titulu materializácie šokov (napr. vyššie výdavky na mzdy z titulu štrukturálneho inflačného šoku) • Nevyužitá rezerva sa rozpúšťa v rokoch t až t+4 berúc do úvahy odporúčania nezávislej autority (posúdenie cyklických resp. štrukturálnych šokov)
Rozsah a Úroveň detailu	Vylúčenie výdavkových položiek	<p>Z výdavkového stropu sa vylučujú nasledovné položky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Výdavky súvisiace s rozpočtom EÚ (vrátane výdavkov na spolufinancovanie a odvodu do rozpočtu EÚ) • Úrokové náklady • Cyklické výdavky na dôchodky • Cyklické dávky v nezamestnanosti
	Subjekty spadajúce pod strop	<ul style="list-style-type: none"> • Do výdavkového stropu spadajú všetky subjekty VS okrem samospráv a iných subjektov s vlastnou autonómiou (Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť) • Ostatné subjekty a štátne podniky VS sú priradené pod kapitoly, pod ktoré vecne patria
	Špecifikácia stropu - členenie stropu	<ul style="list-style-type: none"> • Agregátny výdavkový strop sa v druhom kroku delí na jednotlivé ministerské kapitoly (vrátane vyčíslenia scenára nezmenených politík na úrovni kapitol pre rozpočtové vyjednávania)
Záväznosť	Právna záväznosť stropov	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Definícia</u> stropov je uvedená v Ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti, alebo v zákone o rozpočtových pravidlách • <u>Vyčíslenie/aktualizácia</u> stropov je uvedená v rámci zákona o štátnom rozpočte (indikatívne už v Programe stability) • Parlament schvaľuje stanovenie aj aktualizáciu výdavkových stropov
	Technická aktualizácia stropu (nad rámec rezervy) počas horizontu volebného obdobia	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Štatistické zmeny</u> (nové subjekty) <ul style="list-style-type: none"> ➔ navýšenie výdavkového stropu o ich príjmy • <u>Nové príjmové opatrenia</u> prijaté počas volebného horizontu (aj daňové výdavky) nezahrnuté pri stanovení stropu (a aktualizácia ich vplyvu) vrátane zmeny EDS (efektivity výberu) <ul style="list-style-type: none"> ➔ navýšenie stropu ex-post (na rok t+1) o potvrdené dodatočné štrukturálne príjmy od nezávislej autority (odhad v roku t na odhad z roku t-1) • <u>Nové opatrenia s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť</u> (a bez vplyvu na plnenie stropu) <ul style="list-style-type: none"> ➔ aktualizácia stropu o vplyv opatrení za horizontom výdavkových stropov
	Presuny medzi rokmi	<ul style="list-style-type: none"> • Návrh umožňuje presuny výdavkov medzi rokmi napr. do výšky 1 % limitu.

	<ul style="list-style-type: none"> • Jednotlivé presuny schvaľuje vláda na návrh líniových ministrov • Zoznam výdavkov sa zvlášť vykazuje ako tzv. "side pocket" (teda mimo limit) • Neovplyvňuje výšku limitu pôvodne určeného pre nasledujúci rozpočtový rok
Únikové klauzuly	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Neočakávané výdavky v zmysle ústavného zákona</u> (záchrana bankového sektora, prírodná katastrofa) <ul style="list-style-type: none"> ➔ sú považované za jednorazový výdavkový vplyv (napr. záchrana bankového sektora) • <u>Veľká recesia</u> (prepad medziročného rastu HDP o 12 percentuálnych bodov v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch) <ul style="list-style-type: none"> ➔ Povolenie navýšenia limitu podľa rozhodnutia NR SR na základe stanoviska RRZ
Korekčný mechanizmus	<ul style="list-style-type: none"> • bez kompenzácie odchýlok, resp. <u>len formou odporúčania RRZ</u> na aktualizáciu stropu v ďalšom roku v prípade ak: <ol style="list-style-type: none"> a) výdavkový strop nebol splnený (po očistení o technické faktory) <ul style="list-style-type: none"> ➔ kompenzácia o určité % rozdielu v ďalších jednotlivých rokoch) b) dosiahnutá hodnota GAPu je z dôvodu faktorov mimo kontroly vlády iná ako cielená o viac ako určité množstvo p.b <ul style="list-style-type: none"> ➔ kompenzácia o určité % rozdielu v ďalších jednotlivých rokoch)
Rozhodovanie o úpravách stropu (resp. aktivácia escape clauses)	<ul style="list-style-type: none"> • Verejné stanovisko RRZ

Príloha 2 - Numerické znázornenie možného stanovenia výdavkových stropov

Výpočet výdavkového limitu (mil. EUR)	2019	2020	2021	2022	Poznámka
1. Štrukturálne saldo celej verejnej správy (cieľ)	-715	-249	276	459	Štrukturálne saldo VS určené na volebnom horizonte s cieľom dosiahnuť štrukturálny prebytok 0,4 % HDP v roku 2022 (na základe ukazovateľa udržateľnosti). Trajektória k prebytku reflektuje pravidlá Paktu stability a rastu (zlepšovania salda o 0,5 p. b. ročne)
(v % HDP)	-0,7	-0,2	0,3	0,4	
z toho: plánované štrukturálne saldo samosprávy	226	227	179	172	Celkové štrukturálne saldo zahŕňa aj saldo hospodárenia samospráv
2. Štrukturálne príjmy verejnej správy (prognóza) (a+b+c)	35 113	37 648	38 991	40 783	Hlavný priestor pre výdavky
a. štrukturálne daňovo-odvodové príjmy verejnej správy (a1 - a2 - a3)	29 830	31 244	32 472	33 671	Daňovo odvodové – príjmy, ktoré určujú priestor pre výdavky
- a1. daňové a odvodové príjmy	30 300	31 755	32 966	34 166	Nominálne príjmy podľa prognózy VpDP
z toho: leg opatrenia (vrátane daň. výdavkov)	120	-122	-163		Inkrementálny vplyv príjmových opatrení
- a2. vplyv hospodárskeho cyklu	476	516	500	500	časť daňových príjmov, ktorá súvisí s pozíciou ekonomiky nad/pod svoj potenciál
- a3. vplyv jednorazových opatrení	-6	-6	-6	-6	Podľa manuálu jednorazových opatrení
b. nedaňové príjmy verejnej správy	4 320	4 443	4 571	4 663	Analytické prognózy nedaňových príjmov, ktoré určujú priestor pre výdavky
c. príjmy z grantov a transferov verejnej správy	963	1 962	1 948	2 450	Analytické prognózy grantov a transferov, ktoré určujú priestor pre výdavky
3. Položky vylúčené z výdavkového stropu (prognóza) (a+b+c)*	2 383	3 187	3 160	3 858	Odhad položiek vylúčených z výdavkového kvôli napojeniu výdavkových stropov na celkový cieľ štrukturálneho salda
a. výdavky súvisiace s EÚ rozpočtom (a1+a2+a3)	1 243	2 058	1 987	2 685	
- a1. výdavky kryté príjmami z EÚ fondov	146	720	753	1 395	Prognóza VpMP/Nezávislá autorita
- a2. financovanie spoločných programov SR a EÚ	252	463	359	415	Prognóza VpMP/Nezávislá autorita
- a3. odvod do rozpočtu EÚ	845	875	875	875	Prognóza VpMP/Nezávislá autorita
b. cyklická zložka výdavkov (penzie, dávky v nezamestnanosti)	-7	19	30	30	Prognóza VpMP/Nezávislá autorita
c. náklady na dlhovú službu	1 147	1 110	1 143	1 143	Prognóza VpMP/Nezávislá autorita
4. Subjekty VS vylúčené z výdavkového stropu (prognóza/cieľ)* (štrukturálne saldo samospráv a ich príjmy)	4 084	4 701	4 302	4 471	Odčlenenie príjmov samospráv a ich plánovaného štrukturálneho salda (okrem transferov samospráv napríklad zo štátneho rozpočtu ⁶⁰)
5. Výdavkový strop (-1+2-3-4)	29 361	30 009	31 253	31 996	Výdavkový strop stanovený konzistentne s dosiahnutím štrukturálneho salda
6. Rezerva na neočakávaný makroekonomický vývoj	294	450	625	960	Rezerva je stanovená v rastúcom trende. V poslednom roku tvorí 3% výdavkového stropu. V čase sa postupne rozpúšťa ak ju nebolo potrebné využiť na pokrytie šokov do prognózy
7. Upravený výdavkový strop (5-6)	29 067	29 559	30 628	31 036	Agregatívny výdavkový strop, ktorý je ohlásený na začiatku a po rozpočtových vyjednávaniach je rozdelený na konkrétne ministerstvá

⁶⁰ Aby sa limit neobchádzal cez podfinancovanie samospráv.

* Údaje vychádzajú z aktuálneho Programu stability (podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie)