

15. november 2018

Výdavkové stropy v hlavnej úlohe pri riadení rozpočtu

O výdavkových stropoch sa môžete výživnejšie dočítať v najnovšej štúdii IFP. Tá ma za cieľ otvoriť technickú verejnú diskusiu o ich možnej podobe v podmienkach Slovenska. V tomto blogu zameriavame našu pozornosť na ich tri najdôležitejšie výhody: výraznejšie motivácie hospodáriť obozretne, vyššiu úspešnosť pri stabilizácii výkyvov ekonomiky a objektívnejší odpočet fiškálnej politiky vlády.

Lucia Šrámková, Juraj Šuchta

V oblasti ekonómie len zriedka nájdete problematiku, v ktorej sa ekonómovia dokážu zhodnúť na jednom najlepšom riešení. Jednou z mála oblastí kde naopak prevažuje jeden silný názorový prúd, je využitie tzv. výdavkových stropov – ako hlavného nástroja na operatívne riadenie rozpočtu.

Výdavkové stropy odporúčajú viaceré medzinárodné inštitúcie – medzi inými aj [Európska komisia](#) alebo [Medzinárodný menový fond](#). A podporuje ich aj akademická obec – napríklad aj [ekonómovia z Francúzska a Nemecka](#). Áno, čítate správne. Práve tie krajiny, ktoré sa v ekonomickej oblasti takmer nikdy nedokážu dohodnúť.

O tomto rozpočtovom pomocníkovi sme však už počuli aj u nás doma. Na Slovensku predpokladá zavedenie výdavkových stropov aj [dôvodová správa ústavného zákona o dlhovej brzde](#). Podľa nej by práve výdavkové stropy mali byť hlavným fiškálnym pravidlom na každoročné ladenie rozpočtu.

Čo by priniesli výdavkové stropy pre Slovensko?

O výdavkových stropoch sa môžete výživnejšie dočítať v našej najnovšej [štúdii](#), ktorá má za cieľ otvoriť verejnú diskusiu o ich možnej podobe v podmienkach Slovenska. Aby sme vás však neunudili technikáliami, **v tomto blogu zameriame našu pozornosť na ich tri najdôležitejšie výhody**. Oproti dnešku by výdavkové stropy priniesli najmä výraznejšie motivácie hospodáriť obozretne, vyššiu úspešnosť pri stabilizácii výkyvov ekonomiky a objektívnejší odpočet fiškálnej politiky vlády.

- **Obozretnejšie hospodárenie**

Bez záväzného stropu na výšku verejných výdavkov je motivácia mňať efektívne nižšia. Výdavkové politiky by mali cieľiť čo najväčšiu hodnotu pre daňového poplatníka. Ak ale chýba horné ohraničenie kolko maximálne minúť, tvorcovia politik nemusia vždy hľadať (a vo výsledku aj nájsť) efektívnu alokáciu dostupných verejných zdrojov. Ani bez limitu na kreditke jej majiteľ nepremýšľa dôkladne o svojich výdavkoch a neuvažuje o tom, aký úžitok mu prinášajú. Bez záväzného výdavkového stropu zároveň vzniká motivácia odkladať šetrenie na neskôr - vo verejných financiách známe aj ako „syndróm pohyblivého cieľa“ alebo „sklon k deficitom“.

Výdavkové stropy dokážu rozpočtovú obozretnosť výrazne posilniť. Pomáhajú rozhodovaniu o kvantite aj kvalite verejných financií. To znamená kolko minúť, a nepriamo aj na aké politiky.

Agregátne limity výdavkov bývajú stanovené pevne, na viacero rokov – najvhodnejšie na celé volebné obdobie. Tým je jasnejšie ukotvený záväzok k dosiahnutiu dlhodobej

udržateľnosti verejných financií¹. Takýto záväzok je potrebný, aby sa nám nestalo to isté ako keď prekročíme výčapný strop – pretečie nám aj pohár. Výdavkové stropy by nám preto vo výsledku pomohli lepšie reagovať na demografickú výzvu – zhoršenie rozpočtovej situácie približne o dve dekády, kvôli postupnému starnutiu populácie.

Otázku kvantity verejných financií by sme týmto mali vyriešenú. Ale čo kvalita? Tvrdé rozpočtové obmedzenia – v podobe výdavkového stropu – podporujú aj súťaž výdavkových politík. Zjednodušujú ich prioritizáciu a tlačia na ich vyššiu efektívnosť. Ak ste to už niekde čítali, nečudujte sa. Áno, presne na to slúži projekt Hodnota za peniaze, ktorý by sme výdavkovými stropmi poriadne zoskrutkovali s rozpočtom. Politické rozhodnutia by sme následne pošťuchli smerom k výraznejšej efektívnosti. Odpočet odporúčanií Hodnoty za peniaze by tak mal rázom viac zelených svetielok. No a ak by sme chceli dôraz na efektívnosť dodatočne zvýšiť, agregátne stropy je možné rozmeniť aj na drobné – určiť limity aj na úrovni jednotlivých ministrov. Takto by bola jasnejšie pridelaná zodpovednosť a priestor na dosiahnutie výsledkových rezortných cieľov.

- **Lepší nástroj na stabilizáciu výkyvov ekonomiky**

Rozpočtová politika má okrem cieľa dlhodobej udržateľnosti a efektívnosti za úlohu aj stabilizovať väčšie výkyvy ekonomiky. V období, keď sa ekonomika prehrieva, je potrebné šliapnúť na brzdu a obmedziť rast výdavkov². Naopak, v recesii má vláda mierne pridať plyn a nahradiť výpadok súkromného dopytu dočasným stimulom. Proti-cyklickosť rozhodne nie je žiadna avantúra – zásoby na ťažšie zimné časy si vytvárajú napríklad aj veveričky alebo medvede. Presne takto dokážu aj verejné financie preplávať ekonomickou krízou, ak sa v čase konjunktúry dokážu obaliť dostatočným rozpočtovým vankúšom.

V dosahovaní takejto proti-cyklickosti sú výdavkové pravidlá úspešné. V dobrých časoch tlačia k usporeniu dodatočných príjmov a v čase hospodárskeho prepadu ukotvujú priestor na podporu podchladenej ekonomiky. Vzhľadom na to, že **šetrenie bolí ekonomiku menej v dobrých ako v zlých časoch**, výdavkové stropy vedú aj k viac prarastovej fiškálnej politike. A týmto vhodnejším rozdelením konsolidácie v priebehu ekonomického cyklu aj k rýchlejšiemu poklesu dlhu³. Aby bol efekt proti - cyklickosti posilnený, výdavkové stropy je vhodné stanoviť v nominálnych hodnotách⁴ a v závislosti od príjmov, ktoré ignorujú dočasné cyklické výkyvy.

- **Objektívnejšie vysvedčenie pre hodnotenie rozpočtu**

Hoci sa zdá, že dlh a deficit verejnej správy je pevne v rukách vlády, nie je tomu úplne tak. Vo verejných financiách stačí niekedy len trochu šťastia - napríklad ocitnúť sa priamo pred vrcholom ekonomického cyklu. Lepšie výsledky hospodárenia sa tak dosiahnu takpovediac s vetrom do chrbta. Aj keď sa zväčša nejedná o skutočné vládne opatrenia (a pozitívne efekty môžu byť len dočasné⁵) hodnotenie podľa pravidla dlhu alebo deficitu

¹ Výdavkové stropy by mohli byť kalibrované tak, aby prispeli k dosiahnutiu **dlhodobej udržateľnosti** (t.j. dosiahnutie takej hodnoty bilancie hospodárenia VS, ktorá by pri zachovaní existujúcich politík nespôsobila prekročenie bezpečnej hranice dlhu ani v dlhodobom horizonte – napr. v období do 50 rokov)

² V čase rastu ekonomiky nad svoj potenciál vznikajú v ekonomike nerovnováhy, ktoré je vhodné makroekonomickými nástrojmi (fiškálnou a menovou politikou) zmierniť

³ Cez tzv. „efekt menovateľa“ - hrubý dlh sa štandardne vyказuje v pomere k HDP. Vzhľadom na že proti-cyklická fiškálna politika pozitívne vplyva na výšku HDP, dlh v pomere k HDP klesá rýchlejšie.

⁴ Nominálne stanovené stropy ignorujú krátkodobé šoky do inflácie, čím tlačia do ťahovania rozpočtovej politiky v čase nárastu inflácie a naopak vytvárajú priestor na krátkodobý stimul keď je inflácia revidovaná smerom nadol.

⁵ Ďalšie príklady dočasných pozitívnych vplyvov súvisia aj s výdavkovou stranou (napríklad dočasná úspora na spolufinancovaní pri pomalšom čerpaní EÚ fondov alebo úspora v platbe do EÚ rozpočtu)

by nám ukázalo aj bez skutočnej konsolidácie veľmi priaznivý obrázok. Zaspať na domnelých vavrínoch by však nebolo múdre.

Na riadenie aj vyhodnotenie plnenia rozpočtu sú preto vhodné pravidlá, ktoré sú pod priamou kontrolou vlády. Inými slovami, také pravidlá, ktoré je **ľahko milovať a ťažko obchádzať**. Práve nad výdavkovou stranou rozpočtu majú jednotliví ministri oveľa väčšiu kontrolu a sú za ňu priamo zodpovední. Tým sa posilňuje ich politické vlastníctvo a uľahčuje sa proces odpočtovania voči verejnosti. Pre dodatočne väčšiu kontrolu a adekvátnejšie vyhodnotenie fiškálneho úsilia je vhodné vyčleniť z výdavkového stropu aj niektoré položky mimo krátkodobej kontroly vlády (napríklad úrokové náklady alebo cyklické výdavky na podporu nezamestnanosti). No celkový rozsah má zostať čo najširší kvôli napojeniu na celkové fiškálne ciele.

Testovanie výdavkových stropov pred ich definitívnym zavedením

Ak sú výdavkové stropy spojené s jasnými výhodami prečo ich nezaviesť už hneď teraz? Ich implementácia v rozpočte prinesie so sebou veľké množstvo nových a neodskúšaných procesov. Ani inžinieri nevypustia nový model lietadla, predtým než si podrobne nevyskúšajú jeho spoľahlivosť v rámci skúšobnej prevádzky. Navyše, pre správne fungovanie výdavkových stropov je potrebné namiešať správny kokteil flexibility a záväznosti⁶, čo nie je triviálna úloha. Presne tak ako je pri príklade lietadla potrebná rovnováha medzi automatickosťou riadenia lietadla a priestorom pre zásahy pilota.

Už prvé zakopnutie pri využití výdavkových stropov by mohlo viesť k strate kredibility. V horšom prípade aj k ich zrušeniu. Napríklad v prvých rokoch fungovania pravidiel Paktu stability a rastu o nich samotný bývalý predseda Európskej komisie vyhlásil, že sú **hlúpe**. To následne viedlo do veľkej miery aj k strate ich relevantnosti a vymožitelnosti.

Verejné testovanie výdavkových stropov na Slovensku počas niekoľkých rokov - na základe reálnych rozpočtových údajov - pomôže vycibriť potrebné technické parametre. Tie sú alfou a omegou pre získanie dôvery v ich potrebu a funkčnosť. Napokon, bez ochutnávky kokteilu si aj barman len ťažko získa klientelu svojho nového nápoja.

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

⁶ Okrem iných parametrov napríklad aj výšku viazanej rezervy na neočakávaný makroekonomický vývoj alebo zoznam únikových klauzúl (pri ktorých aktivácii je záväzný strop možné upraviť).