

16. október 2008

Sme na vode?

Prípravil: Zdenko Krajčír, riaditeľ IFP

Rozpočet na vode?

Systém
makroekonomických
a daňových prognóz MFSR

V médiách sa v súvislosti s rozpočtom objavili čudné informácie. Podstata sa dá zhrnúť nasledovne: Vláda počíta s ekonomickým rastom Slovenska na rok 2009 na úrovni 6,5%, čo sa zdá byť v súčasných podmienkach globálnej finančnej a ekonomickej krízy značne optimistický predpoklad. Ponúka sa hypotéza, že rozpočet sa na Slovensku prestal robiť logickým spôsobom a že vláda si najskôr stanoví svoje ambiciózne výdavkové plány a potom niekto, asi najskôr nejakí bezvýznamní úradníci z ministerstva financií, k týmto stanoveným výdavkovým rámcem domalujú daňové príjmy, prípadne ekonomický rast, aby to pôsobilo aspoň trochu dôveryhodne. Musím uznať, znie to logicky, má to slušný mediálny potenciál, problém však je, že je to celé nezmysel a je za tým v lepšom prípade amatérska novinárska práca.

Ako to teda je, respektíve ako sa na Slovensku robí rozpočet? Našťastie netreba nad tým veľa filozofovať, stačí v tomto prípade len trochu základnej osvety, prípadným záujemcom rád poskytnem detailnejší výklad. Je totiž málo vecí horších, ako keď prevláda v odbornej či laickej verejnosti názor, že rozpočet na Slovensku je obyčajná fraška a s peniazmi daňových poplatníkov sa hrá bez pravidiel.

Pri úvahách o priestore pre manipuláciu s rozpočtom podľa mňa postačuje znalosť základných faktov v dvoch oblastiach: ako sa prognózujú daňové príjmy a ako sa zostavuje rozpočet na Slovensku. V oblasti odhadov daní existuje nasledovný systém. Trikrát do roka (v januári, júni a septembri) zvolá MFSR najskôr tzv. Výbor pre makroekonomické prognózy a následne asi s dvojtýždňovým odstupom aj Výbor pre daňové prognózy. Na týchto výboroch MFSR prezentuje svoje makroekonomické a daňové prognózy, ktoré sú porovnávané a analyzované ostatnými členmi výboru, ktorými sú zástupcovia NBS, SAV, Infostatu ale aj hlavných komerčných bánk. Výbory majú svoj štatút, na základe ktorého musí každý člen výboru prezentovať svoje prognózy a zároveň (čo je podstatnejšie), každý člen sa musí vyjadriť k prognózam MFSR, či sú podľa neho konzervatívne, realistické alebo optimistické. Toto hodnotenie je potom explicitne uvedené v textovej časti rozpočtu.

Pre informáciu, podľa štatútov sú oba výbory otvorené, teda môže do nich kedykoľvek vstúpiť ďalší člen a podieľať sa tak na kontrole najdôležitejšej stránky verejného rozpočtu. Existuje len jedna základná podmienka členstva a sice povinnosť predkladania vlastných prognóz a spôsobilosť zúčastňovať sa odbornej diskusie. Inými slovami, vo výboroch sú zastúpené všetky inštitúcie na Slovensku, ktoré sa aspoň trochu seriózne zaoberajú makroekonomickým prognózovaním.

Tento systém na Slovensku funguje od roku 2004 (makroekonomický výbor), respektíve od roku 2005 (daňový výbor). Dodnes sa konalo 15 makroekonomických a 13 daňových výborov. Za celú históriu boli všetky vyjadrenia všetkých členov výboru ku všetkým makroekonomickým i daňovým prognózam MFSR také, že prognózy MFSR sú realistické alebo konzervatívne. Jedinou výnimkou je NBS, ktorá na posledných dvoch daňových výboroch považovala daňové (nie makroekonomické!) prognózy MFSR za optimistické. Opäť len pre informáciu, štatúty výborov, všetky prognózy MFSR, hodnotenia členov výboru spolu s komentárom MFSR, ktorý vysvetľuje predpoklady a zmeny svojej poslednej prognózy oproti predošlej, sú uverejnené na webovej stránke MFSR (www.finance.gov.sk/ifp).

Zatiaľ posledný makroekonomický výbor, na ktorého prognózach je postavený aktuálny návrh rozpočtu, sa konal 12. septembra 2008. Následne sa uskutočnil daňový výbor 22. septembra 2008. Nižšie v tabuľke možno nájsť porovnanie prognóz ekonomického rastu na rok 2009 všetkých členov výboru. Len dopĺňam, že **prognóza MFSR bola všetkými členmi výboru (ako vždy od roku 2004) označená ako realistická.**

Prognózy členov Výboru pre makroekonomické prognózy o raste HDP za rok 2009 zo dňa 12.9.2008	
Člen	%
MFSR	6,5
NBS	6,6
ČSOB	6,5
INFOSTAT	6,5
ING	6,4
SLSP	6,0
SAV	7,2
TB	7,7
VÚB	6,5

Zdroj: členovia Výboru pre makroekonomické prognózy

Rozpočtovanie na Slovensku

Teraz trochu osvetly z oblasti zostavovania rozpočtu. Ten sa na Slovensku tiež zostavuje v troch základných fázach, počnúc východiskami a končiac návrhom, ktorý schvaľuje vláda. Aktualizácia makroekonomických a daňových prognóz je vždy logicky na začiatku týchto fáz. Samotný rozpočet však nie je len dokument obsahujúci zmes podivných tabuliek a textov, ako si možno niekto predstavuje, ale je to v prvom rade náročný proces, na konci ktorého je tento formálny dokument. Tento proces v sebe obsahuje fázy odhadovania a aktualizácie prognóz makroekonomického prostredia, daňových a nedaňových príjmov, ale najmä fázu politických negociácií a rozhodovania o výške deficitu a distribúcii výdavkov medzi jednotlivé výdavkové kategórie, ktoré sú inštitucionálne a politicky reprezentované najmä jednotlivými ministerstvami, respektíve ministrami.

Tento proces je veľmi významný, pretože sa v ňom rozhoduje o spôsobe vyberania príjmov od obyvateľstva (dane) a následne o použití týchto zdrojov, čo sú sumy rádovo vyššie ako si bežný občan vie predstaviť. Každý významný proces z definície musí mať nejaké pravidlá a jedným z nich je časový rámec. Na Slovensku je to tak, že vláda sa musí dohodnúť na rozpočte a odovzdať ho na ďalšie rokovanie do Národnej rady SR najneskôr 15. októbra. Tým, ktorí majú aspoň základný zmysel pre realitu je potom na prvý pohľad jasné, že keď rozpočet musí byť v istom termíne hotový, jeho základná a prvotná fáza v podobe makroekonomických a daňových prognóz musí byť pripravená v dostatočnom časovom predstihu. Na základe mojej hrubej znalosti systémov rozpočtovania v iných krajinách môžem s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou tvrdiť, že Slovensko je jedna z mála krajín EÚ, ktorá pripravuje rozpočet na základe tak aktuálnych (a transparentne preukázateľných!) informácií, bežný štandard je uzatvárať makroekonomické a daňové prognózy pre rozpočet na budúci rok v júni.

Inými slovami, vláda SR mohla 15. októbra schváliť len taký rozpočet, ktorý je založený na aktuálnych a zároveň transparentných (výbormi odsúhlasených) predpokladoch o makroekonomickom a daňovom vývoji. Ak sa dnes špekuluje o tom, či sa makro a dane prikrášľujú podľa želaní politikov, nie je to v podmienkach Slovenska len urážka ministerstva financií, ale aj najuznávanejších analytikov komerčných bánk na Slovensku, lebo tí majú nad týmito kategóriami priamy dohľad.

V kontexte zníženia odhadu ekonomického rastu napríklad zo strany VÚB na 3% v roku 2009 sa navodzuje dojem, že MFSR má v rozpočte nerealistické predpoklady. Fakty sú však také, že v čase makroekonomického výboru mala VÚB zhodou okolností úplne rovnaký odhad ekonomického rastu ako MFSR, teda na úrovni 6,5%. Je úplne v poriadku, ak VÚB 5.10.2008 v médiách avizuje, že reviduje svoju prognózu smerom nadol, ale asi ani najväčší naivista si nemôže myslieť, že príprava rozpočtu môže byť tiež takto flexibilná. Opakujem, nejde o šikovnosť prognostikov aktualizovať prognózy, kde z odborného hľadiska MFSR patrí na Slovensku medzi špičku, ale o pravidlá rozpočtového procesu.

Zo všetkého najdôležitejšia je asi praktická otázka, že teda dobre, uvedomujúc si fakt, že rozpočet nie je otvorená knižka, v ktorej si mení ktokoľvek čokoľvek, napriek tomu ostáva legitímna otázka, či kvôli rozpočtovým pravidlám bude mať Slovensko nerealistický rozpočet? Na upokojenie tých, ktorí by nemohli z tohto dôvodu spať, môžem povedať, že nečaká nás ani v tomto prípade dráma. Štandardne sa to rieši tak, že keď sú jasné a transparentné predpoklady rozpočtu, ktoré sa v čase plnenia rozpočtu ukážu z rôznych dôvodov ako nesprávne (základný dôvod je absencia krištáľovej gule na MFSR, za čo sa ospravedlňujem), vláda má možnosť splniť svoje ciele viacerými spôsobmi. Môže zvýšiť dane, znížiť výdavky alebo zmeniť saldo v priebehu rozpočtového roka. Jednoduché, nie?

Slovensko však už podobný problém riešilo v minulosti aj iným spôsobom, ktorý v iných krajinách nie je bežný, pretože je veľmi komplikovaný, ale slúži ku cti MFSR, že ho realizovalo s cieľom zrealizovať predpoklady rozpočtu. V novembri roku 2006 sa konal mimoriadny makroekonomický a následne aj daňový výbor. Bolo to na základe opačnej situácie, keď existovali relevantné indície, že ekonomike Slovenska sa mimoriadne darí (flash odhad HDP za 3. kvartál 9,8%) a preto môže byť rozpočet na budúci rok podhodnotený, pretože je založený na príliš konzervatívnych predpokladoch. Osobne nevidím dôvod, keď sa nazbiera dostatočne veľa relevantných informácií, aby MFSR prehodnotilo predpoklady rozpočtu na rok 2009 ešte v tomto roku. Je však potrebné mať na pamäti dve veci. MFSR prikladá vôbec najväčší dôraz na transparentnosť, ale zároveň na zodpovednosť rozpočtovania daňových príjmov, preto je potrebné veľmi dobre zvážiť, či existujú relevantné argumenty v prospech zvolania výborov a prípadného otvorenia rozpočtu. Je tu aj iná, čisto odborná dimenzia problému. Nie som si istý, či úplne každý, kto dnes hovorí do makroekonomických prognóz, lebo je to sexi téma, má aspoň základné vedomosti o vzťahu medzi finančnou a reálnou ekonomikou a charakte re rozdielu ekonomického rastu medzi Slovenskom a USA.

Záverom chcem predložiť pomerne silné tvrdenia a osobne privítam každú ponuku na odbornú polemiku o nich. Slovensko má momentálne najtransparentnejší a politicky najmenej ovplyvniteľný systém rozpočtovania makroekonomických rámcov a daňových príjmov spomedzi všetkých krajín EÚ a OECD. Tento systém nepadol z neba, naštartoval sa v roku 2004 a dodnes pretrváva. Výsledky sú rovnaké preto, že to robia prakticky tí istí ľudia, ale predovšetkým existuje ten istý systém a procedúry aktualizácie prognóz. Dovolím si dokonca tvrdiť, že systém sa stále zlepšuje a dnes je ešte viac transparentný, ako v roku 2004. Inými slovami, od roku 2004 nie sú pri makroekonomických a daňových prognózach v hre politici, ale len odborníci z MFSR a iných domácich inštitúcií. Niektorí novinári by si preto mali nájsť inú, „ľahšiu“ tému na politizovanie, alebo sa aspoň oboznámiť so základnými faktami témy, ktorú chcú spracovať. V druhom prípade im budem vždy ústretový a nápomocný.