



## **Ekonomovia sa zhodli, že stav verejných financií by sa najviac zlepšil zavedením výdavkových limitov**

Tlačová správa, 26. apríla 2021

Medzi najvyššie priority novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti patrí zavedenie výdavkových limitov. Členovia KEA sa ďalej zhodli, že navrhovaná novela so sebou prináša pozitívne zmeny, ktoré zlepšia stav verejných financií. Väčšina z nich tiež nesúhlasí so zavedením daňovej brzdy do zákona.

Členovia Klubu ekonomických analytikov (KEA) sa v ankete konanej v prvej polovici apríla vyjadrovali k jednotlivým častiam návrhu novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Novela upravuje niekoľko oblastí a ku každej z nich členovia vyjadrili dva názory: prvým je či súhlasia s navrhovanou zmenou a druhým je názor, aký veľký bude mať navrhovaná zmena vplyv na stav verejných financií. V rýchlej ankete hlasovalo 30 z celkového počtu 51 členov KEA.

Navrhovaná novela je pomerne obsiahla, preto sme v ankete jednotlivé zmeny zhrnuli do piatich základných oblastí. V ostatnej, šiestej, sme sa členov pýtali na názor na diskutovaný návrh zavedenia daňovej brzdy, ktorý zatiaľ nie je oficiálne súčasťou návrhu novely. Tu sú výsledky.

**Oblasť číslo 1 – Prechod na čistý dlh.** Drvivá väčšina ekonómov vidí túto zmenu pozitívne (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla +2,2), no na druhej strane dopad na stav verejných financií nevidí ako veľmi veľký (medián hodnotenia dopadu je 5 z maximálne 10). Čiže je to dobrá zmena, no nemôžeme od nej samotnej čakať zázračné zlepšenie verejných financií.

**Oblasť č. 2 – Úpravy fungovania a pravidiel dlhovej brzdy.** Navrhovaná zmena výrazne mení fungovanie dlhovej brzdy, no drvivá väčšina ekonómov s návrhom súhlasí (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla +1,7). Tieto zmeny by mali mať aj výrazný dopad na verejné financie (medián hodnotenia dopadu je 7,5 z maximálne 10). Ako aj niektorí členovia poznamenali, bude veľmi dôležité, aby sa stanovené pravidlá dodržiavali a vláda nehľadala spôsob, ako sa im vyhnúť.

**Oblasť č. 3 – Ukotvenie výdavkových limitov.** Pri tomto opatrení ekonomovia našli najväčšiu zhodu, keď jednoznačne súhlasia so zavedením výdavkových limitov do zákona (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla +2,5). Navyše, dopad opatrení na verejné financie hodnotili suverénne ako najvyšší (medián 9 z maximálne 10). Toto je oblasť, kde by vláda mala koncentrovať svoju reformnú snahu a zaviesť výdavkové limity do praxe čo najskôr.

**Oblasť č. 4 – Posilnenie postavenia a úloh nezávislých výborov pre makroekonomické a daňové prognózy.** Ide o súbor zmien, ktoré ekonomovia jasne podporujú (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla +1,8). Ich samotný dopad na stav verejných financií je na mediánovej hodnote 6 (z maximálne 10). Je to síce menej ako predchádzajúce dve oblasti, no transparentné a nezávislé hodnotenie a prognózovanie vývoja verejných financií sa pozitívne prejaví v dlhodobom horizonte.

**Oblasť č. 5 – Posilnenie postavenia a úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).** RRZ plní nenahraditeľnú úlohu pri strážení stability verejných financií, preto aj ekonómovia súhlasia s ďalším posilnením jej postavenia a kompetencií (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla +2,1). Dopad na stav verejných financií je stredne veľký (medián 5 z maximálne 10). No aj tu, podobne ako pri návrhoch zmien fungovania výborov pre makroekonomické a daňové prognózy, sa efekty transparentného a nezávislého fungovania výborov prejavujú najmä v dlhodobom horizonte.

**Oblasť č. 6 – Diskutované zavedenie daňovej brzdy.** Je to jediná oblasť, kde väčšina ekonómov vyjadrila nesúhlas s návrhom, konkrétne 22 z 29 ekonómov nesúhlasili, traja boli neutrálni a 4 vyjadrili súhlas (priemerná známka na škále (-3; 3) dosiahla -1,6). Dopad tohto návrhu na stav verejných financií odhadli na mediánovú hodnotu 6,5 z maximálne 10.

Podrobnejší popis hodnotených opatrení ako aj výsledkov uvádzame v grafickej prílohe tejto správy.

Vydané v Bratislave, dňa 26. apríla 2021.

Viac informácií poskytnú:

Juraj Valachy, predseda Klubu ekonomických analytikov  
klub.ekonomickych.analytikov@gmail.com, [juraj\\_valachy@tatrabanka.sk](mailto:juraj_valachy@tatrabanka.sk)

[www.ineko.sk/kea](http://www.ineko.sk/kea)

Klub ekonomických analytikov (KEA) je občianskym združením, má 51 členov a pozostáva z ekonomických analytikov z rôznych inštitúcií, ako sú komerčné banky, mimovládne výskumné inštitúcie, Slovenská akadémia vied, ministerstvá, konzultačné firmy a univerzity.

Hlasovanie o hlavných tézach tohto vyhlásenia prebehlo medzi 30.3-11.4.2021 a zúčastnilo sa ho 30 z celkového počtu 51 členov KEA.

## Príloha: Vybrané komentáre jednotlivých členov KEA

**Keďže ide o komentáre jednotlivých členov, nemožno ich stotožniť so stanoviskom KEA.**

1. Komentáre k prechodu zo sledovania hrubého dlhu na čistý dlh
  - Čistý dlh je z veľkej časti lepší koncept, najmä čo sa týka riadenia likvidity. Spolu s prechodom na čistý dlh by však malo ísť aj zníženie hraníc dlhovej brzdy, ktoré boli pôvodne nastavené na (vyšší) hrubý dlh.
  - Opatrenie umožní lepšie riadiť likviditné rezervy štátu. Zníži sa riziko politických tlakov na neprimerané znižovanie rezerv ku koncu roka.
  - Nie je to gamechanger, ale je to správna zmena.
  - Čistý dlh "skryje" časť nového dlhu, ale rovnako by sa asi zvýšila hranica hrubého dlhu, takže to nepovažujem za dôležitú zmenu.
  - Zjednoduší to prácu Ardalú a zníži likviditné riziko.
2. Komentáre k úpravám dlhovej brzdy
  - Prínosom je zrealizovanie sankčných hraníc a ich postupný pokles na udržateľné úrovne, ako aj zavedenie presne určenej povinnej konsolidácie v prípade prekročenia sankčných pásiem.
  - Návrh je rozumný, ale vo všeobecnosti je ťažké nastaviť presné pravidlá na všetky situácie a závisí od toho, ako fungujú aj iné menej formálne mechanizmy.
  - Ide o vylepšenie súčasnej dlhovej brzdy.
  - Vymožiteľnosť pravidiel je väčší problém, ako úroveň pásiem.
3. Komentáre k zavedeniu výdavkových limitov
  - Ide o kľúčové opatrenie pre dokončenie rámca pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, ktoré majú stabilizovať verejné financie. Cieľom je zamedziť nadmernému míňaniu vlád v dobrých časoch a vytvoriť tak rezervy na horšie časy.
  - Dôležité pravidlo pre záväznosť konsolidácie.
  - Predošlá vláda ... žiaľ ukázala, že nie je problém dať do rozpočtu ľubovoľne vysoké výdavky. Obávam sa, že výdavkové limity budú dodatočná prekážka pre "zodpovednú" vládu, kým "nezodpovedná" si z nich aj tak spraví trhací kalendár.
4. Komentáre k posilneniu postavenia a úloh nezávislých výborov pre makroekonomické a daňové prognózy
  - Rozšírenie právomocí nezávislého daňového výboru o prognózy nedaňových príjmov a vybraných výdavkov zníži riziko politických zásahov a manipulácií v štátnom rozpočte.
  - Znižuje priestor pre "kreatívne" rozpočtovanie.
  - Súhlasím s rozširovaním pôsobnosti výborov na vybrané nedaňové príjmy a vybrané výdavkové tituly, keďže je to dobrá prax. Môže výrazne napomôcť spresniť a stransparentniť rozpočet.
  - Dôležitý je spôsob kreovania nezávislých a ich vyváženosť, veď napr. v súčasnosti tam nie sú zástupcovia nezávislej akademickej sféry.
5. Komentáre k posilneniu postavenia a úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť
  - RRZ je kľúčovým strážcom stability verejných financií. Posilnenie jej právomocí a tiež nezávislosti významne zlepší kvalitu verejnej diskusie o verejných financiách, pomôže včas identifikovať riziká a potrebné riešenia. Zvýšia sa tak šance na ozdravenie verejných financií a ich kvalitnejšie riadenie.
  - Súhlasím s návrhom, aby RRZ predkladala stanovisko v NRSR a mala efektívny prístup k informáciám. Fakt, že vlády, parlament, nerešpektujú závery súčasných výstupov RRZ, sa nezmení tým, že prevádzka RRZ výrazne zdražie a jej agenda sa rozrastie.
  - Treba jasnejšie definovať politická nezávislosť-prečo iba najvyššie politické funkcie?
6. Komentáre k zavedeniu daňovej brzdy do ústavného zákona

- Zavedenie daňovej brzdy by bolo kontraproduktívne pretože by znížilo udržateľnosť dlhovej brzdy (ľavicová vláda by si musela vybrať - buď robiť pravicovú politiku alebo sa snažiť o oslabenie tohto ústavného zákona).
- Daňová brzda výrazne obmedzí fungovanie dlhovej brzdy aj výdavkových limitov. Pokiaľ bude zároveň "zapnutá" aj daňová brzda aj dlhová brzda, jediná možnosť konsolidácie bude cez výdavky, čo môže výrazne znížiť efektivitu tak verejnej správy ako aj samotnej dlhovej brzdy. Alternatívou dlhovej brzdy by bolo asymetrické nastavenie hodnotenia konsolidácie - mohli by sme konsolidáciu cez výdavky "oceniť" viac než konsolidáciu cez príjmy.
- Dopad na verejné financie by závisel od konkrétnej hranice daňovej brzdy a sankcií za jej prekročenie. Každopádne dnes medzi ekonómami nie je odborná zhoda na optimálnej výške daňovo-odvodového zaťaženia, preto nie je vhodné zavádzať tento parameter do ústavného zákona. Napriek tomu by bolo vhodné analyticky podložiť dopady prípadného zvyšovania rôznych daní na ekonomiku tak, aby sa znížilo riziko nadmerného zdaňovania, resp. nevhodnej štruktúry daní.
- Aj keď debata o daniach je legitímna, pokladám ju za samostatnú tému, ktorá niekedy môže dlhovú udržateľnosť zhoršovať. Tiež si nie som istý, či je to téma do ústavy.
- Nesúvisiaca téma a politické kupčenie... Ak sa limituje výška dlhu zároveň aj výdavkov, pre zdravé verejné financie to stačí.
- Dlhová brzda nezabránila (predošlým vládam) nerešpektovať pravidlá konsolidácie. Dlh neklesal tak rýchlo ako mohol, vďaka populistickému zvyšovaniu výdavkov VS - čím vzrástla neefektivita. Aktuálny návrh výdavkového stropu tento faktor nijako neadresuje. Vytvára priestor, aby vláda bezstarostne navýšením daňových príjmov tieto výdavky zabetónovala. Daňová brzda v zákone o dlhovej brzde nie je ideálne riešenie, ale na Slovensku nie je ani ideálny parlament, ani ideálna vláda (verejná správa). V danej politickej situácii, keď (je možné) presadiť ústavným zákonom rodičovský bonus, predstavuje daňová brzda kompenzačné opatrenie.
- Ide o ideologickú a z hľadiska rozpočtovej zodpovednosti jednostrannú požiadavku.
- Vyhodnotenie dopadu na VF nie je možné urobiť bez definície parametrov a korekčných mechanizmov. Zavedenie by nám zamrazilo ďalší stupeň voľnosti pri tvorbe verejných politik, čo je nežiadúce. Ide o vnášanie ideologického prvku do technokratického zákona, čím sa oslabuje jeho politická akceptácia do budúcnosti.
- Nízko stanovená daňová brzda by pochopiteľne mala veľký dopad na veľkosť verejných financií, nie však na efektivitu ich vynakladania a pravdepodobne by mala negatívny dopad na udržateľnosť verejných financií. Otázka o výške daňového zaťaženia je politická otázka o veľkosti štátu, nemala by byť súčasťou ústavy.
- Podiel daňových a odvodových príjmov je politická otázka, nie ekonomická (občania si majú vo voľbách zvoliť, v akej krajine chcú žiť). Opatrenie navyše bude vytvárať komplikácie pre daňovú reformu, ktorú potrebuje Slovensko spraviť (súčasťou návrhu má byť, podľa medializovaných informácií, aj obmedzenie na zavádzanie nových daní, napr. uhľíkových). Už beztak je daňová reforma politicky problematická, dávať jej ďalšie polená pod nohy nie je v záujme Slovenska.
- S daňovou brzdou by bolo nutné vedieť relevantne určiť a merať objem poskytovaných verejných služieb (ako súčasť opatrenia).