

Príležitostná štúdia NBS č. 2/2020

Rozpočet 2.0

Ako posunúť Slovensko do prvej ligy
vo verejných financiách

Eduard Hagara, Štefan Kišš a Ľudovít Ódor

© Národná banka Slovenska 2020

research@nbs.sk

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke NBS

<https://www.nbs.sk/sk/publikacie/publikacie-vyskumu>

Prezentované názory a výsledky v tejto štúdii sú názormi autorov a nevyjadrujú oficiálne stanovisko Národnej banky Slovenska.

Práca neprešla jazykovou úpravou.

Krátke časti textu, nie viac ako dva odseky, môžu byť citované bez predchádzajúceho súhlasu autorov, pokiaľ bude úplne uvedený zdroj.

Rozpočet 2.0

Ako posunúť Slovensko do prvej ligy vo verejných financiách

Eduard Hagara[§], Štefan Kišš[§] a Ľudovít Ódor[†]

Abstrakt

Slovensko v ekonomickej oblasti zaostáva najmä vo výsledkoch, ktoré priamo pociťujú občania. Hlavnými prioritami by preto mali byť najmä: lepšie školstvo, zdravotníctvo, právny a dôveryhodný štát, ktorý sa postará o najzraniteľnejších a ktorý rešpektuje úspešných - firmy aj jednotlivcov. Verejné financie v širšom význame vnímame ako nástroj na dosiahnutie týchto cieľov. V štúdiu identifikujeme viaceré oblasti, kde Slovensko výrazne zaostáva za najlepšimi. Veľké medzery sú v záväznosti rozpočtu na strednodobom horizonte, v často procyklickej fiškálnej politike, využívaní analýz pri rozhodovaní ako aj v praktickej implementácii princípov projektu Hodnoty za peniaze. Štruktúru príjmov aj výdavkov by sme mali prispôbiť najlepšej praxi, vykonať dôležité štrukturálne reformy a budovať inštitúcie, kapacity a zlepšovať procesy. V kombinácii s transparentnosťou sú kľúčom k zdravým a udržateľným verejným financiám, ktoré sú zase pevným základom pre budovanie lepšieho štátu pre občanov.

JEL kódy: E61, E62, H0

Kľúčové slová: verejné financie, rozpočtové rámce, hodnota za peniaze.

§ Ministerstvo financií SR
E-mail: eduard.hagara@mfsr.sk

§ Ministerstvo financií SR
E-mail: stefan.kiss@mfsr.sk

† viceguvernér NBS
E-mail: ludovit.odor@nbs.sk

Obsah

Príležitostná štúdia NBS.....	1
Obsah.....	4
Zhrnutie.....	5
Úvod.....	13
I. Motivácia: desať röntgenových snímok verejných financií	15
II. Silnejšie mantinely: reforma rozpočtového rámca	23
II.1. Domáci rozpočtový rámec.....	23
II.2. Európsky rozpočtový rámec.....	25
II.3. Fiškálne inštitúcie a ich kompetencie.....	26
II.4. Transparentnosť rozpočtu.....	28
II.5 Ľudské zdroje a analytické kapacity	30
II.6. Riadenie investícií.....	34
II.7. Iné procesné otázky	37
III. Viac muziky: manažment čistého bohatstva štátu.....	41
III.1. Daňový systém.....	42
III.2. Kde hľadať zdroje?.....	45
III.3. Vyššia hodnota.....	51
III.4. Riadenie dlhu.....	52
III.5. Manažment štátnych podnikov.....	55
III.6. Udržateľnosť a štrukturálne reformy	56
III.7. Identifikácia a manažment fiškálnych rizík.....	63
III.8. Iné aktíva a pasíva	64
Záver	65
Referencie.....	66
Príloha č. 1 – Spätné zrkadlo	68
Príloha č. 2 – Tak v ktorom svete žijeme? Štyri roky Hodnoty za peniaze	72

Zhrnutie¹

Po rozdelení federácie začínalo Slovensko až v C kategórii majstrovstiev sveta v ľadovom hokeji. Netrvalo ani desať rokov a postupne sa prepracovalo až k titulu majstra sveta. Hokejové zručnosti, tvrdá a cieľavedomá práca a trocha šťastia priniesli svoje ovocie. Pomerne hlboko sme začínali aj vo verejných financiách. Okolo roku 2000 sme ešte stále poriadne nevedeli, aký máme deficit. Postupnými reformami (štrukturálnymi aj inštitucionálnymi) sa Slovensko dostalo na dobré pozície v druhej lige krajín. V tejto diskusnej štúdii ukazujeme, ako sa dostať v oblasti verejných financií do užšej svetovej špičky.

Pri pohľade do spätného zrkadla je zrejmé, že za štvrtstoročie nastali vo verejných financiách významné zmeny, na ktoré môže byť Slovensko právom hrdé. Zvládlo reštrukturalizáciu bánk s nemalými fiškálnymi následkami, hlbokú reformu riadenia verejných financií vrátane posilnenia analytických kapacít (IFP), viaceré vlny signifikantnej konsolidácie, zaviedlo dlhovú brzdu, založilo Radu pre rozpočtovú zodpovednosť alebo napríklad spustilo projekt Hodnoty za peniaze. Daňovníci môžu vďaka týmto zmenám o niečo lepšie spať, keďže sa dôveryhodnosť Slovenska zvýšila, verejný dlh financujeme lacnejšie a v európskom porovnaní patríme medzi tých lepších žiakov. Napriek tomu je stále čo zlepšovať. Navyše, v mnohých oblastiach života platí, že čo bolo dobré včera, zajtra už nemusí stačiť. Aby sme mohli smelo pozerieť do budúcnosti - predovšetkým na dramatické následky starnutia populácie a technologické trendy - **potrebujeme upgrade na Rozpočet 2.0.**

Slovensko zaostáva najmä vo výsledkoch, ktoré priamo pociťujú občania. Lepšie školstvo, zdravotníctvo, právny a dôveryhodný štát, ktorý sa postará o najzraniteľnejších a ktorý rešpektuje úspešných - firmy aj jednotlivcov. Verejné financie v širšom význame vnímame ako nástroj na dosiahnutie týchto cieľov. V štúdii identifikujeme viaceré oblasti, kde máme ešte čo robiť, aby sme prvooligistov dobehli. **Veľké medzery sú v záväznosti rozpočtu na strednodobom horizonte, v často procyklickej fiškálnej politike, využívaní analýz pri rozhodovaní ako aj v praktickej implementácii princípov projektu Hodnoty za peniaze. Štruktúru príjmov aj výdavkov by sme mali prispôbiť najlepšej praxi, vykonať dôležité štrukturálne reformy a budovať inštitúcie, kapacity a zlepšovať procesy. V kombinácii s transparentnosťou sú kľúčom k zdravým a udržateľným verejným financiám, ktoré sú zase pevným základom pre budovanie lepšieho štátu pre občanov.**

Pred štyrmi rokmi sme autorskú štúdiu v podobnom zložení uviedli takto:

“Nielen Slovensko, ale žiadna krajina nedokáže mať naraz anglosaské dane, škandinávске výdavky a balkánsku korupciu. Úspešné krajiny 21. storočia s najvyššou kvalitou života sa líšia veľkosťou štátu, no jedno majú spoločné: efektívnu verejnú správu zameranú na dosahovanie výsledkov. Nemôžu si dovoliť luxus masívneho obchádzania platenia daní, a preto okrem ich účinného vyberania občanom ponúkajú kvalitné a efektívne verejné služby. Hľadajú najvyššiu hodnotu (úžitok) pre svojich občanov, teda najlepšie spôsoby získavania a vynakladania verejných zdrojov alebo regulácie správania ľudí a firiem. Slovensko bude naozaj vyspelou krajinou, len ak sa zbaví „korupčného“ zmysľovania, a keď obmedzí zdroje verejného plytvania založeného na nevedomosti, nezaujme a pasivite. Hlavným cieľom našej štúdie je ukázať, ako zaviesť účinný systém hľadania najvyššej hodnoty za peniaze (value for money, výhodnosti) vo verejnom sektore.”

Táto filozofia je naďalej aktuálna. Diskusná štúdia Rozpočet 2.0 stojí na troch pilieroch. Po prvé, verejné financie **chápe komplexne**, vrátane makroekonomického rámca, mikroekonomickej efektívnosti a štrukturálnych reforiem s významnými následkami pre rozpočet (penzie a zdravotníctvo)². Podrobne skúma nielen obsah politík, ale aj procesy, či inštitucionálne nastavenia. Pri pravidlách pre rozpočet však nezabúda ani na európske súvislosti. Po druhé, pri formovaní odporúčaní **berie do úvahy**

¹ Svojimi cennými pripomienkami a komentármi k materiálu prispeli Matej Kurian, Juraj Mach, Adam Marek, Juraj Cenker, Juraj Šuchta, Roman Vasil, Viktor Novyzedlák, Branislav Reľovský a Martin Šanta. Štefan Kišš a Eduard Hagara ďakujú všetkým kolegom z ÚHP a IFP, vďaka ich práci mohol takýto materiál vzniknúť.

² Štrukturálne reformy vo všeobecnosti nie sú predmetom analýzy. Dôraz je kladený predovšetkým na rozpočtové súvislosti.

existujúci stav a tým dostávajú návrhy realistické kontúry. Väčšinu opatrení je podľa nášho názoru možné realizovať na horizonte jedného, či dvoch volebných období. Po tretie, snaží sa o **maximálne možné využitie súčasných znalostí expertov**. Na Slovensku sú štyri významné analytické inštitúcie/útvary, ktoré *komplexne* sledujú dianie vo verejných financiách: Inštitút finančnej politiky (IFP), Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP), Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) a Národná banka Slovenska (NBS). Diskusná štúdia je vlastne akousi syntézou pohľadov odborníkov z týchto štyroch inštitúcií³ bez akéhokoľvek politického zafarbenia.

Výsledky analýz prezentujeme formou **desiatich priorít**⁴, ktoré sú podľa nás kľúčové, aby sme sa mohli stať členmi elitného klubu. Priority sú tematicky zoradené do štyroch kategórií:

Riadenie verejných financií

1. Lepšie rozpočtovanie

Pravidlami tvrdíme, že rozpočtujeme na tri roky. Na konci roka máme bez toho, aby o tom poslanci rozhodovali, skutočnosť vo verejných financiách, že by ju ani vlastný rozpočtár nespoznal. Líši sa v celkových číslach, aj v podrobnejšej štruktúre (napríklad nižšie investície, vyššia spotreba). Nehovoriac o významných zmenách cieľov na strednodobom horizonte. Bez zveličovania môžeme skonštatovať, že trojročné rozpočtovanie je len formálne cvičenie. Bežnou praxou je, že rozpočet na ďalší rok už dopredu ráta s dodatočnými príjmami z daní a odvodov na vykrytie opakujúcich sa rizík. V takýchto podmienkach je takmer nemožné naplňať jeden z cieľov verejných financií - pôsobiť na ekonomiku proticyklicky (v dobrých časoch šetriť a v zlých pomáhať ekonomike).

Slovensko potrebuje zaviesť tvrdšie rozpočtové obmedzenia na strednodobom horizonte. Vhodným nástrojom sú podľa nás výdavkové limity, zohľadňujúce aj opatrenia v daniach a odvodoch. Aby nebolo možné výdavkové stropy jednoducho obchádzať, je dôležité stanoviť jasné pravidlá na tvorbu a použitie rezerv a zohľadniť budúce záväzky pri významných rozhodnutiach.

Výbory pre makroekonomické a daňové prognózy vznikli ešte počas reformy riadenia verejných financií v rokoch 2003 a 2004. Diskusia o makroekonomických a daňových číslach je vďaka nim štandardizovaná a transparentná. Nad rámec toho by sa mohli výbory zaoberať aj prognózou nasledujúcich položiek: i) úrokové výdavky, ii) vybrané nedaňové príjmy (napríklad dividendy) a iii) niektoré zákonom stanovené výdavky (sociálne dávky, penzie, výdavky zdravotného poistenia atď.). Vývoj týchto položiek totiž určuje legislatíva a ekonomika.

2. Prepojenie rozpočtového procesu s hodnotou za peniaze

Hospodáriť veľmi neefektívne je možné aj pri dodržiavaní striktných rozpočtových pravidiel. Zavedenie kredibilných východiskových výdavkových scenárov (výdavkové limity) je predpokladom pre dôsledné aplikovanie hodnoty za peniaze. Lepšiu efektívnosť zabezpečí plnenie opatrení revízií výdavkov (úsporných aj hodnotových).

Všetky opatrenia revízií výdavkov, ktoré zverejnil ÚHP s rezortnými kolegami, schválila vláda. Takmer žiadne sa ale nenaplnili. Nemalo by to tak byť. Je legitímne, aby sa politici prihlásili (len) k opatreniam, s ktorými sa stotožňujú. Potom by ich ale mali aj plniť. V rozpočte by sme to mali vidieť v rozdieloch oproti výdavkovým limitom.

Revízie výdavkov by mali byť výlučne analytickým dokumentom, ktoré by reagovali na jasne formulované požiadavky vlády. Ich vypracovanie by malo prebiehať pod vedením uznávaných expertov v úzkej spolupráci s analytikmi dotknutých rezortov a ministerstva financií. Závery by mali byť verejne prezentované a diskutované. Následne by sa vláda mala formálne zaoberať zisteniami a rozhodnúť, ktoré opatrenia zohľadniť v návrhu rozpočtu (a vo výdavkových limitoch) na ďalšie roky - vrátane

³ Jeden z autorov má skúsenosti z dvoch spomínaných inštitúcií.

⁴ Poradie priorít nie nutne odzrkadľuje ich relatívnu dôležitosť.

možných realokácií medzi jednotlivými kapitolami. Diskusia a rozpočtovanie by sa mali v oveľa väčšej miere viesť aj o výsledkoch.

Samozrejme sú aj opatrenia, ktoré neprichádzajú zdola nahor (cez revízie a iné analytické hodnotenia) ale zhora nadol (od politikov). Aj v tomto prípade by však malo platiť, že pred schválením v parlamente by všetky finančne dôležité zmeny mali byť predmetom detailnej analýzy prínosov a nákladov. Zároveň by bolo žiaduce, aby bol k dispozícii dostatočný časový priestor aj pre verejnú diskusiu. Na poslednú chvíľu schválené *podstatné* zmeny, často cez poslanecké pozmeňovacie návrhy v druhom čítaní, sú v priamom rozpore s filozofiou hodnoty za peniaze.

3. Dôraz na čisté bohatstvo

Dobrá domáci hospodár neporovnáva len mzdu so svojimi mesačnými výdavkami, ale stará sa aj o svoj majetok alebo napríklad o budúce náklady súvisiace s nástupom detí na vysokú školu. V podobnom duchu, už niekoľko rokov bojujeme za rovnoprávnosť súvahy štátu. Pri rozpočtových analýzach však stále dominuje výsledovka, teda príjmy, výdavky a deficity. To môže často vytvárať nebezpečné motivácie pre tvorcov hospodárskej politiky. Preto sme veľkými zástancami profesionálneho manažmentu štátnych aktív a pasív. K tomu je potrebné dobudovať informačné systémy (o výške niektorých aktív a pasív máme len hmlisté predstavy), ale aj centralizovať rozhodovanie.

Zároveň oveľa intenzívnejšie je potrebné komunikovať implicitné a podmienené záväzky, monitorovať fiškálne riziká alebo napríklad analyzovať a zlepšovať hospodárenie v štátnych podnikoch. Viac trhovo orientovaná by podľa nás mala byť aj stratégia riadenia štátneho dlhu.

4. Skutočné riadenie verejných investícií

Na Slovensku investujeme viac podľa politických preferencií ako na základe skutočných potrieb. Aby sme aspoň na oko každého uspokojili, rozpracujeme priveľa projektov, aj keď ich realizácia je v nedohľadne.

Výsledkom je, že v dlhodobých strategických plánoch nie sú jasné (analyticky podložené) priority, príprava má rôzne štandardy, projekty sa tak ťažko porovnávajú, transparentnosť je nízka a implementačná fáza je podcenená. Napríklad prioritizáciou výmeny zabezpečovacích zariadení na našich železniciach pri najbližších projektoch za 300 mil. eur sa dá zvýšiť priemerná finančná návratnosť (BCR) na 1,89, čo predstavuje približne o 180 mil. eur viac na prínosoch. Alebo prioritizácia protipovodňových opatrení by oproti plánu v priebehu životnosti protipovodňových opatrení dodatočne odvrátila škody v hodnote 1,3 mld. eur. Naplánovaný investičný rozpočet nevieme kvôli chaotickej príprave vyčerpať a hodnota za peniaze projektov (meraná napríklad pomerom prínosov a nákladov) zaostáva za dobrou praxou.

Navrhujeme procesne aj inštitucionálne posilniť všetky fázy životného cyklu investícií od prípravy až po finálne odovzdanie. Potrebujeme zjednodušiť investičný proces, dopracovať metodiky, centrálnejšie vyberať najlepšie projekty, posilniť kapacity na rezortoch aj zrevidovať legislatívu a pravidlá s cieľom optimalizovať náklady a dosiahnuť najlepšie prínosy investičných projektov.

Kľúčové opatrenia

5. Prorastový daňový mix

V daňovom mixe odporúčame zvýšenie podielu nepriamych a majetkových daní. Efektívny daňový systém by nemal príliš zaťažovať ekonomickú aktivitu a viac sa sústreďiť na zdaňovanie spotreby, majetku a negatívnych externalít. Zároveň by daňový mix nemal prispievať k deformáciám, nespravodlivosti a nerovnosti v spoločnosti. Aj keď plne rešpektujeme dôležitú úlohu politických preferencií pri voľbe konkrétneho daňového mixu, monitorovania a benchmarkovania by sme sa nemali úplne vzdať.

Berúc do úvahy, že príjmové nerovnosti patria na Slovensku medzinárodne medzi najnižšie a podiel priamych daní je vyšší ako v krajinách na podobnom stupni ekonomického vývoja, vidíme priestor hlavne na 1) zvýšenie majetkových daní z nehnuteľností kompenzované znížením odvodov pre nízko-príjmových, 2) zvýšenie podielu DPH na daňovom mixe, špeciálne prostredníctvom boja proti daňovým únikom. Zvýšením daní z nehnuteľností by sa posilnili aj vlastné zdroje samospráv. Potreba vyjednávať s občanmi o daňovom zaťažení zas zvýši motiváciu samospráv zefektívňovať verejné výdavky.

Analogicky k revíziám výdavkov odporúčame vyhodnocovať efektívnosť výnimiek a zvýhodnení na strane daní. Revízie výdavkov nám už štyri roky dávajú návod na to, kde hľadať vo verejnej správe úspory a vyššiu hodnotu. Aj na príjmovej strane môžeme urobiť revíziu výdavkov – daňových výdavkov. Takto ekonómovia volajú súhrn výnimiek a úľav v daňovom systéme. Na Slovensku dosahujú daňové výdavky objem 1,6 miliardy eur (porovnateľnú výšku majú napr. rozpočty ministerstiev školstva alebo obrany) a sú zamerané na množstvo oblastí, od podpory zamestnanosti, sociálneho zabezpečenia, zdravia, bývania, vzdelávania až po podporu špecifických odvetví ekonomiky. Ich efektivita sa ale nevyhodnocuje. Pre ilustráciu, úplné zrušenie daňových výdavkov by umožnilo znížiť sadzbu DPH na 15 % alebo sadzbu dane z príjmov fyzických osôb na 10 %.

6. Reforma dôchodkového systému

Z hľadiska dlhodobého vplyvu na verejné financie je dôchodkový systém kľúčový. Preto je potrebné sa s ním zaoberať komplexne. Pri reformách je dôležité zdôrazniť nielen náklady a benefity v jednom pilieri, ale treba myslieť aj na *interakcie medzi piliermi*. Ak to zjednodušíme, hlavnou úlohou reformy dôchodkového zabezpečenia má byť: i) zrealizovanie sľubov v prvom pilieri, ii) zvýšenie čistej výnosovosti v druhom pilieri a iii) zvýšenie motivácie obyvateľov včas myslieť a šetriť na dôchodok aj dobrovoľne.

V poslednom období sa na Slovensku prijali viaceré zmeny, ktoré významne zvýšili dlhodobé záväzky v prvom pilieri: zastropovanie dôchodkového veku alebo napríklad zvýšenie minimálnych dôchodkov. Bez nárastu odvodov alebo zníženia miery náhrady (výšky dôchodkov) bude situácia len ťažko dlhodobo udržateľná. Navrhujeme vrátiť sa k stratégii automatických úprav v prvom pilieri. Naviazanie parametrov dôchodkového systému na aktuálny demografický a ekonomický vývoj je možné uskutočniť viacerými spôsobmi. Najviac preferujeme obnovenie väzby medzi dôchodkovým vekom a očakávanou dĺžkou života a zavedenie korekčného faktoru do výpočtu dôchodkov (úpravy aktuálnej dôchodkovej jednotky, ADH). Stabilitu a transparentnosť prvého piliera by tiež pomohlo zvýšiť oddelenie jeho solidárnej a zásluhovej časti v spojení s vytvorením systému virtuálnych účtov. Vďaka tomu by mohol byť občan lepšie informovaný o predpokladanej výške jeho dôchodku vypočítanej na základe čisto poistno-matematických princípov.

Pri pohľade do spätného zrkadla platí, že druhý pilier funguje veľmi dobre v teórii, avšak v stredoeurópskej politickej realite ďaleko zaostáva za svojim potenciálom. Inak povedané, kým hlavné zámery pri zavádzaní boli správne, v praxi sa väčšina cieľov nenaplnila. Časté neodborné politické zásahy a nepresvedčivý výkon správcovských spoločností posunuli záujmy športel'a do úzadia. Problém je možné riešiť silnejšími mantinelmi pre investičnú stratégiu (benchmarky) a výplatnú fázu, aj s rozšírením palety pasívnych investičných fondov. Voľba konkrétneho riešenia však vo veľkej miere závisí od trízveho vyhodnotenia politických rizík.

7. Efektívnejšie zdravotníctvo

Zdravotníctvo musí byť prioritou slovenskej verejnej politiky z viacerých dôvodov: pre potenciál významného zlepšenia blahobytu občanov, veľkosť sektora v rámci verejných financií a aj pre slabé výsledky v porovnaní s vynaloženými zdrojmi.

Nižšiu hodnotu za peniaze v zdravotníctve spôsobuje najmä neefektívna alokácia zdrojov. Slovensko má v porovnaní s inými krajinami vysoké výdavky na lieky, diagnostiku a vyšetrenia u špecialistov spôsobené nadmerným počtom návštev. Naopak, primárna starostlivosť, dlhodobá starostlivosť, prevencia a podpora duševného zdravia sú podfinancované, chýba nám veľa zdravotných sestier

a všeobecných lekárov. Tu by investície za viac ako pol miliardy priniesli najvýraznejšie zlepšenie výsledkov.

Budúci ministri by sa mali zaoberať nákladovou efektívnosťou, najmä v liekovej politike, aj kvalitou poskytnutej zdravotnej starostlivosti a reformami, ktoré nemajú priamy finančný vplyv: stratifikáciou a lepším manažmentom nemocníc, štandardizáciou postupov, lepšou informovanosťou verejnosti, projektom e-Health apod.

Princípy rozpočtovania

8. Kvalitné ľudské zdroje

Kvalitné ľudské zdroje sú kosťou každej organizácie a platí to aj pre štát a jeho inštitúcie. Príprava a implementácia verejných politík stojí a padá na kvalite zamestnancov. Vo verejnom sektore vidíme viacero oblastí na zlepšenie.

Problém nie je veľkosť ale štruktúra zamestnanosti. Celkový počet úradníkov je primeraný, chýbajú však zdravotné sestry a sociálni pracovníci a nevieme zaplatiť učiteľov. Verejný sektor rýchlo starne, podiel zamestnancov nad 55 rokov je oproti súkromnému sektoru dvojnásobný. Zároveň je finančne neatraktívny pre vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov počas väčšiny produktívneho veku.

Na druhej strane ale verejná správa poskytuje viac istoty a nefinančných benefitov ako súkromný sektor. Systém odmeňovania totiž kladie príliš veľký dôraz na formality - zaradenie a dosiahnuté vzdelanie, či dĺžku praxe. Orientácia na výsledky je veľmi slabá, obzvlášť priamočiarejšia by mala byť v štátnych podnikoch. So zodpovednosťou by malo byť spojené aj odmeňovanie. Analytické a implementačné jednotky budujeme pomaly, aj kvôli tomu stále outsourcujeme veľa analýz a projektovej dokumentácie, pričom veľkú časť z nich by si štát mohol urobiť sám lacnejšie a minimálne rovnako dobre.

Navrhujeme spustiť rozsiahle personálne audity v štátnych úradoch aj podnikoch, zefektívnenie náboru, zriadenie silných analytických a projektových tímov ako aj väčšiu diferenciáciu miezd regionálne aj naprieč pozíciám, spojenú s väčšou zodpovednosťou.

9. Vyššia transparentnosť

Martin Filko zvykol hovoriť, že slnko dokáže vyliečiť mnohé problémy. Videli sme to napríklad v prípade povinného zverejňovania zmlúv. Priniesť informácie na svetlo môže pomôcť v boji s korupciou a nízkou efektívnosťou verejných výdavkov. Krôčik vpred bude aj povinné zverejňovanie štúdií uskutočniteľnosti k veľkým investičným projektom. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti taktiež priniesol mnohé informačné požiadavky, avšak na mape rozpočtovej transparentnosti ešte stále zostali biele miesta. Okrem toho, mnohé požiadavky na transparentnosť sa plnia len formálne, čo znemožňuje získať komplexný obraz o niektorých problémoch vo verejných financiách.

Z hľadiska verejnej kontroly by bolo žiaduce zlepšiť prístup k informáciám v nasledujúcich oblastiach: priebežné (aspoň polročné) odhady ministerstva financií pre saldo a dlh, komplexné údaje štatistického úradu o verejných financiách, detailné čísla o hospodárení štátnych podnikov alebo zoznam rozpočtových opatrení v analyticky stráviteľnej podobe.

Rozpočet je vnímaný verejnosťou ako nezáživný a technický dokument, ktorému laik nemôže rozumieť. Celý dokument by sa mal zrozumiteľnejšie komunikovať odbornej aj laickej verejnosti a hovoriť v ňom jasnejšie o výsledkoch, ktoré ním chceme dosiahnuť. Inak povedané, čo občania dostávajú za verejné peniaze. To najpodstatnejšie by sa každý mal dozvedieť vo veľmi jednoduchom „rozpočte pre ľudí“ s infografikou.

Európske súvislosti

10. Reforma európskeho fiškálneho rámca

Eurozóna potrebuje fiškálnu disciplínu, aby mohla dlhodobo úspešne fungovať. Preto sú od vstupu do Hospodárskej a menovej únie výsledky slovenských verejných financií predmetom aj celoeurópskeho záujmu. Hlavným nástrojom na monitorovanie členských štátov v tejto oblasti je Pakt stability a rastu. Bohužiaľ, ten je komplikovaný, prepolitizovaný a neefektívny. Európska komisia potrebuje vyše stostranový materiál, aby tieto pravidlá vysvetlila širokej verejnosti. Horšie je, že aj táto príručka sa z roka na rok mení a to aj vtedy, keď nedochádza k žiadnym legislatívnym zmenám. Nové a nové interpretácie existujúcich pravidiel robia celý systém nepredvídateľným a neúčinným.

Bolo by dobré sa vrátiť k pôvodnému zámeru Paktu a mať európske pravidlá len pre vážne rozpočtové chyby (gross policy errors). Ministri financií by mohli vyškrtnúť viaceré pravidlá zo zoznamu a vybrať si len jedno-dve. Naopak, väčší dôraz by sme kládli na zohľadnenie nečakaných príjmov (windfall revenues) pri zmene štrukturálneho salda. Okrem toho by bolo vhodné posilniť tie časti európskeho fiškálneho rámca, ktoré sa týkajú korekčných mechanizmov a požiadaviek na národné fiškálne rámce (nezávislé inštitúcie, strednodobé rozpočtovanie atď.).

Možné opatrenia

Ako dosiahnuť zlepšenie v prioritných oblastiach? Kde zobrať na ne peniaze? Aké opatrenia schváliť? Diskusná štúdia odpovedá aj tieto otázky. Ako ukazuje nasledujúca tabuľka, celkový potenciál na diskusie a na politické rozhodovanie na základe preferencií je značný.

Tabuľka 1 – Manévrovací priestor	
Oblasť	Celkový priestor (mld. eur)
Daňové výdavky	1,6
Daňové opatrenia	1,9
Šetrenie na výdavkovej strane	2,0
Vyššia hodnota na výdavkovej strane	2,6

Zoznam najvýznamnejších šetriacich opatrení ako aj tých, ktoré ponúkajú viac muziky za rovnaké peniaze je v nasledujúcej tabuľke. Podrobnejší zoznam opatrení je nižšie v materiáli.

Tabuľka 2 - Najdôležitejšie úsporné opatrenia, v mil. eur

Opatrenie	Prvý rok	Potenciál
Zníženie medzery výberu DPH na priemer EÚ	93	928
Spotrebné dane	186	221
<i>z toho spotrebná daň na cigarety</i>	102	137
Environmentálne dane a poplatky	133	133
Daň z nehnuteľností	60	603
Zdravotníctvo	135	498
IT - Stanovenie limitov na nákup tovarov a služieb a prehodnotenie predlžovaných zmlúv	12	72
Školstvo - najmä zrušenie kreditových príplatkov a zníženie počtu nepedagogických pracovníkov	30	128
Stratégia financovania dlhu	16	126
Audity v štátnej správe - znížene osobných výdavkov (10 %)	37	147
Audity v štátnej správe - zníženie nákupov tovarov a služieb (10 %)	208	208
Audity v desiatich najväčších štátnych podnikoch (10 %)	530	530
<i>z toho osobné výdavky</i>	100	100
<i>z toho tovary a služby</i>	429	429
Opatrenie	Prvý rok	Potenciál
Len uskutočnené audity vo vybraných štátnych podnikoch (SVP, ŽSR, VŠZP, Datacentrum)	87	155
Zníženie počtu policajtov na priemer EÚ	13	96
Sústredenie výkonu samospráv do väčších celkov od roku 2023	0	316

Tabuľka 3 - Najdôležitejšie hodnotové opatrenia, v mil. eur

Opatrenie	Prvý rok	Potenciál
Mzdy	20	1 179
Navýšenie kompenzácií učiteľov v regionálnom školstve na priemer EÚ do roku 2027 sprevádzané reformou	8	855
Zvýšenie počtu zdravotných sestier v ústavnej starostlivosti na úroveň EÚ do roku 2027 a zvýšenie ich kompetencií	6	51
Navýšenie kompenzácií a počtov pracovníkov v sociálnych službách na úroveň ČR do roku 2027 sprevádzané reformou systému	13	227
Zníženie počtu VŠ učiteľov na žiaka súčasne so zvýšením plátov VŠ učiteľov na priemer EÚ do roku 2027 sprevádzané reformou vo vysokom školstve	-7	6
Zavedenie príspevkov zohľadňujúcich regionálne rozdielnu mzdovú úroveň	0	0
Zvýšenie kompenzácií vysokokvalifikovaných pozícií v štátnej správe	0	40
Zdravotníctvo	53	792
Školstvo		83
Pôdohospodárstvo	86	86
Inklúzia ohrozených skupín spolu		437
Inklúzia - raná starostlivosť a predprimárne vzdelávanie		165
Inklúzia vo vzdelávaní		90
Hmotná núdza		64
Ostatné opatrenia na zvýšenie inklúzie		110
Ostatné podporné profesie pre integráciu MRK		7

Spomedzi všetkých identifikovaných opatrení nasledujúca tabuľka obsahuje najdôležitejších tridsať. Detailný popis opatrení nájdete v hlavnom texte alebo v dôležitých dokumentoch na ktoré sa pri jednotlivých oblastiach odvolávame.

Tabuľka 4 - Zoznam najdôležitejších opatrení podľa prioritných oblastí

Lepšie rozpočtovanie

Zavedenie záväzných výdavkových stropov, sfunkčnenie programového rozpočtovania
Jasné pravidlá pre tvorbu a použitie rezerv v rozpočte
Rozšírenie kompetencií výborov pre makroekonomické a daňové prognózy

Prepojenie rozpočtového procesu s hodnotou za peniaze

Zohľadnenie schválených opatrení z revízií vo výdavkových stropoch
Financovanie viac podmieňovať výsledkami
Dôsledné hodnotenie vplyvov pre všetky väčšie rozhodnutia vlády aj parlamentu

Dôraz na čisté bohatstvo

Komplexné a profesionálne riadenie aktív a pasív štátu
Identifikácia a manažment fiškálnych rizík
Efektívnejšie riadenie štátnych podnikov

Skutočné riadenie verejných investícií

Viac centralizovať investičný rozpočet a financovať najprínosnejšie projekty
Lepšie dlhodobé plánovanie investícií
Štandardizácia prípravy projektov a budovanie projektových kapacít

Prorastový daňový mix

Revízia daňových výdavkov
Zvýšenie majetkových daní a kompenzovať znížením odvodov pre nízko príjmových
Väčší dôraz na zdaňovanie negatívnych externalít (aktivít zaťažujúce životné prostredie)
Zvýšenie podielu DPH na daňovom mixe (najmä cez obmedzenie daňových únikov)

Reforma dôchodkového systému

Opätovné naviazanie dôležitých parametrov na ekonomické a demografické ukazovatele
Jednoznačne stanovené benchmarky pre investičné stratégie a poplatky v druhom pilieri
Presun veľkej časti existujúcich sporiteľov do agresívnejších stratégií

Efektívnejšie zdravotníctvo

Nákladová efektívnosť v zdravotníctve, najmä v liekovej politike
Viac sestier a všeobecných lekárov
Stratifikácia a lepší manažment nemocníc

Kvalitnejšie ľudské zdroje

Budovanie analytických a implementačných tímov
Pružnejšie odmeňovanie orientované na výsledky
Rozsiahle personálne audity

Vyššia transparentnosť

Lepší prístup k informáciám (odhady deficitov a dlhu v polovici roka, štátne podniky, užívateľsky spracované zhrnutie rozpočtových opatrení)
Rozpočet pre ľudí

Reforma európskeho fiškálneho rámca

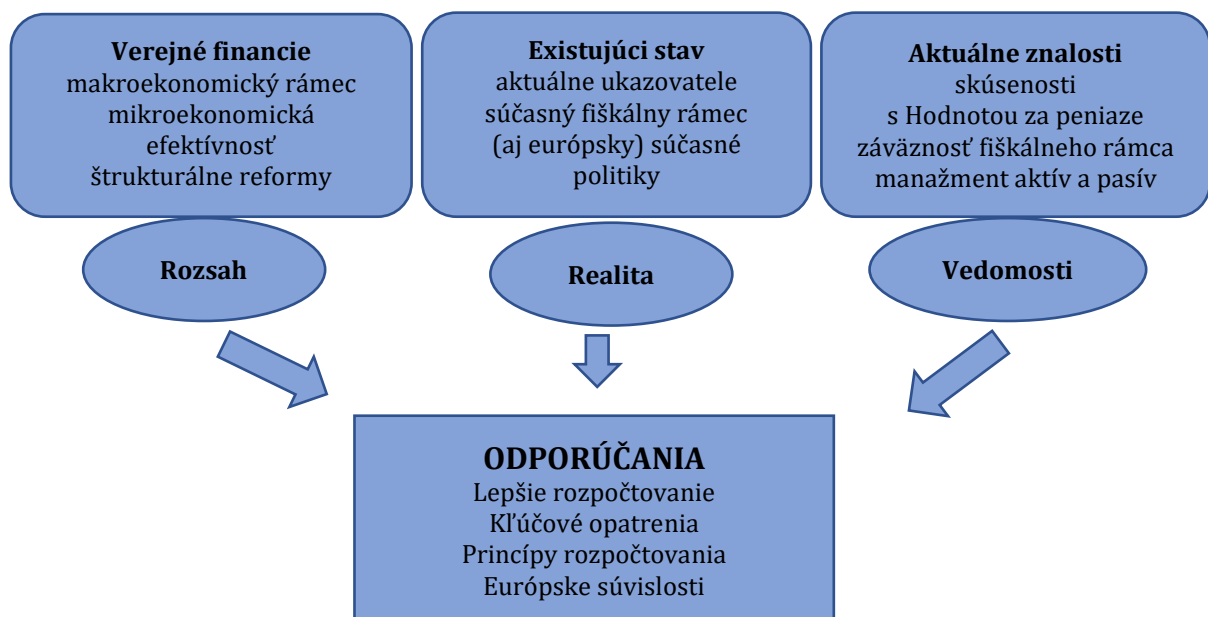
Zjednodušenie Paktu stability a rastu (väčší dôraz na výdavky)
Striktné dodržiavanie korekčných mechanizmov a požiadaviek na národné fiškálne rámce
Posilniť princíp „comply or explain“

Úvod

Slovenské verejné financie boli v období pred pandémiou intenzívne diskutované predovšetkým cez prizmu vyrovnaného rozpočtu. Kedy sme sa mali dostať na nulu, prečo tam nie sme a koho je to vina? Sú to relevantné otázky, avšak krátkodobé a pozerajú sa na jednu veličinu – aktuálne saldo rozpočtu – pričom otázok je viac a podstatnejších.

Táto štúdia má iný cieľ: aktuálne debaty odsúva do úzadia a **na slovenské verejné financie pozerá z dlhodobého a systémového pohľadu**. Stojí na troch pilieroch. Po prvé, verejné financie **chápe komplexne**, vrátane makroekonomického rámca, mikroekonomickej efektívnosti alebo štrukturálnych reforiem s významnými následkami pre rozpočet. Podrobne skúma nielen obsah politik, ale aj procesy, či inštitucionálne nastavenia. Pri pravidlách pre rozpočet nezabúda ani na európske súvislosti. Po druhé, pri formovaní odporúčaní **berie do úvahy existujúci stav** a tým dostávajú návrhy realistické kontúry. Tak aby ich bolo možné podľa nášho odhadu realizovať na horizonte jedného, či dvoch volebných období. Po tretie, snaží sa o **maximálne možné využitie súčasných znalostí expertov**. Na Slovensku sú štyri významné analytické inštitúcie, ktoré komplexne sledujú dianie vo verejných financiách: Inštitút finančnej politiky (IFP), Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP), Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) a Národná banka Slovenska (NBS). Diskusná štúdia je vlastne akousi syntézou pohľadov odborníkov týchto štyroch inštitúcií⁵ bez akéhokoľvek politického zafarbenia.

Schéma 1 – Prístup použitý v štúdiu



Prečo vznikla štúdia pred voľbami a pre koho je určená? Koniec volebného obdobia je dobrou príležitosťou pozrieť sa späť, kritickými očami zosumarizovať skúsenosti a navrhnúť opatrenia na zlepšenie. Touto diskusnou štúdiou chceme prezentovať pohľady autorov (nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne stanoviská inštitúcií) a podnietiť výmenu názorov v odbornej aj laickej verejnosti. Zároveň, časovanie pred voľbami väčšinou umožňuje hlbšiu diskusiu problematiky, nakoľko predstavitelia politických strán formujú svoje programy a dopyt po vylepšeniach je tým pádom vyšší. Okrem toho aj analýzy Medzinárodného menového fondu ukazujú, že reformy majú najväčšiu šancu na úspech, ak sú prijímané ešte v prvej polovici volebného cyklu.

Zámerne sme sa rozhodli *menej* písať o minulosti, aby sa debaty nesústredili na hľadanie vinníkov a príčin súčasného stavu. **Namiesto toho sme do popredia dali najlepšiu medzinárodnú prax vo**

⁵ Jeden z autorov má skúsenosti z dvoch spomínaných inštitúcií.

viacerých oblastiach. Slovensko urobilo za posledných 25 rokov mnohé veľmi dôležité reformy vo verejných financiách (sumarizované v Prílohe č. 1). Máme však za to, že je v silách krajiny prepracovať sa do úplnej špičky vo svete a upgrade na Rozpočet 2.0 by nesporne znamenal veľký krok na tejto ceste.

Štúdia má okrem úvodu a záveru **tri nosné časti**. Prvá časť popisuje a graficky znázorňuje našu hlavnú motiváciu. Pozbierali sme desať ilustrácií, ktoré aj bez akýchkoľvek slovných vysvetlení **poukazujú na oblasti, kde Slovensko ešte do prvej ligy nepatrí** (z pohľadu verejných financií). To ešte neznamená, že v poslednom období nedošlo k pokroku a ani to, že sa Slovensko vymyká stredoeurópskym zvyklostiam. Sú však aj také oblasti, kde je zaostávanie markantné voči akýmkoľvek zmysluplným benchmarkom. Identifikácia slabých miest slovenských verejných financií zároveň slúžila ako základ pre určenie priorít.

Po určení slabých miest prichádzajú na rad odporúčania v dvoch kapitolách. Druhá časť štúdie sa venuje **rozpočtovému rámcu z pohľadu riadenia, inštitúcií a procesov. Pokúša sa odpovedať, či sú na Slovensku mantinely pre tvorbu a realizáciu rozpočtu dostatočne silné.** Patrí sem viacero tém: nastavenie rozpočtových pravidiel tak doma ako aj v EÚ, transparentnosť a zverejňovanie dát, adekvátnosť (kvalita aj kvantita) ľudských zdrojov, či efektivita procesov.

Veľmi zle hospodáriť je však možné aj pri striktných daných mantineloch a zabezpečenej dlhodobej udržateľnosti. Preto sa tretia kapitola **venuje efektívnosti verejných financií.** Sústredíme sa na najdôležitejšie témy verejných financií, ktoré môžu priniesť viac pridanej hodnoty pre spoločnosť, úsporou neefektívne míňaných peňazí s ponukou viac muziky za tieto peniaze. Za hlavné kritérium pri našich úvahách sme stanovili *zvel'ad'ovanie čistého bohatstva krajiny*. Dobré hospodárenie totiž chápeme oveľa širšie. Okrem tradičného prístupu cez príjmy a výdavky sme sa pozreli aj na aktíva a pasíva štátu. Sem patria napríklad štátne podniky, nehnuteľnosti alebo aj implicitné a podmienené záväzky (napr. budúce výdavky na dôchodky alebo budúce platby za projekty financované z PPP).

Na konci materiálu sú **dve prílohy**. Prvá sa venuje analýze slovenských verejných financií za ostatných 25 rokov. Pri pohľade do spätného zrkadla je zrejmé, že za štvrtstoročie nastali významné zmeny, na ktoré môže byť Slovensko právom hrdé. Zvládlo reštrukturalizáciu bánk s netriviálnymi fiškálnymi následkami, viaceré vlny signifikantnej konsolidácie, zaviedlo dlhovú brzdu, založilo Radu pre rozpočtovú zodpovednosť alebo napríklad spustilo projekt Hodnoty za peniaze. Druhá príloha je odpočet implementácie projektu Hodnota za peniaze.

I. Motivácia: desať röntgenových snímok verejných financií

Predtým, ako navrhne liečbu, potrebujeme stanoviť diagnózu. **Nasledujúcich desať obrázkov je ilustráciou, čo vnímame ako problém vo verejných financiách.** Zoznam nie je vyčerpávajúci, dôraz sme kládli na najpálčivejšie nedostatky.

#1 – O troch rozpočtoch

Rozprávka o cvrčkovi a mravcovi, ako aj biblický príbeh Jozefa a siedmich rokov hojnosti a siedmich rokov sucha nás učia, aby sme v dobrých časoch šetrili na tie zlé. Oproti tomu často počujeme politické argumenty, že v dobrých časoch je potrebné sa rozdeliť s občanmi, čo z hľadiska stabilizácie ekonomiky nedáva zmysel. Okrem silného sklonu k deficitom, procyklickosť verejných financií na Slovensku úzko súvisí aj s tým, že takmer nič nie je záväzné v rozpočte na strednodobom horizonte.

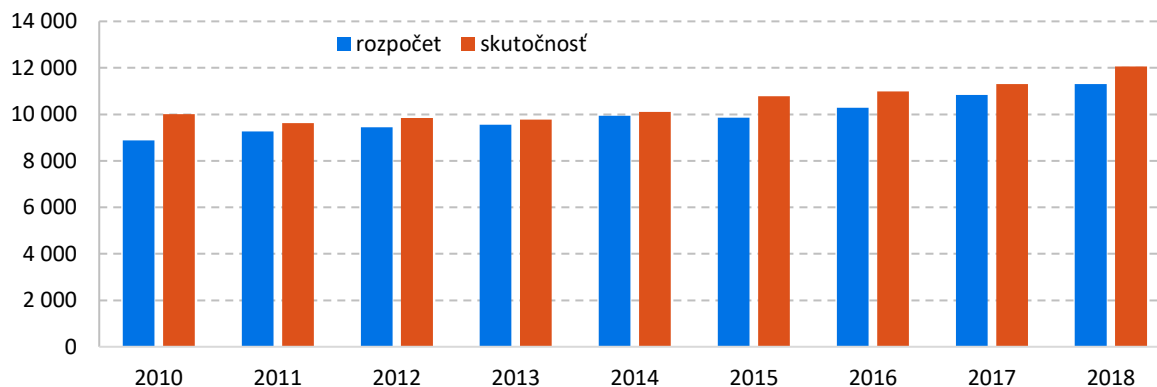
Kto chce mať jasno, v akom stave sú a kam smerujú naše verejné financie, musí si preštudovať tri rozpočty. Keďže ide o trojročný rozpočet, na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že hovoríme o rozpočtoch na roky 2020, 2021 a 2022. Omyl. Prvý - rozpočet verejnej správy na tri roky - by sme mohli nazvať „marketingový“. Paradoxne, tento by mal byť jediný a najdôležitejší, avšak v skutočnosti sa neberie až tak vážne. Prečo? Po prvé, tri roky sú len formalitou, ktorá slúži maximálne na prezentovanie cieľov. Situáciu dobre vystihuje aktuálny rozpočet, ktorý hovorí, že budú potrebné dodatočné opatrenia na splnenie deklarovaných cieľov. Po druhé, bohužiaľ ani rozpočet celej verejnej správy na rok 2020 nie je veľmi podstatný, keďže parlament ho berie len na vedomie a agregátne čísla nie sú nijak záväzné. Z celého rozpočtu verejnej správy Národná rada schvaľuje len štátny rozpočet na nasledujúci rok, aj ten len na hotovostnej báze, pričom ciele verejných financií sú stanovené pomocou aktuálnej metodiky (ESA).

Takto sme sa dostali k druhému rozpočtu: štátnemu rozpočtu na hotovostnej báze na jeden rok. Tento by sme mohli nazvať „parlamentný“. Sú tam limity pre jednotlivé ministerstvá (a iné kapitoly), ktoré poslanci schvaľujú. Stanovujú tak mantinely pre vládu, ktoré je možné v priebehu roka meniť len v obmedzenej miere. Národná rada takto určuje smerovanie verejných financií na Slovensku. Na papieri je to pravda, v praxi je to do veľkej miery opäť len mýtus. K úplnému porozumeniu je totiž potrebné poznať aj detaily tretieho rozpočtu.

Tretím do partie je „*neskôr ti prihodím*“ rozpočet, ktorý sa skrýva pod úradníckou hlavičkou „Všeobecná pokladničná správa“ (VPS). Pri šikovnom manažovaní tejto kapitoly je možné v priebehu roka výrazne navýšiť zdroje pre jednotlivé ministerstvá (hoci aj o desiatky percent) nad rámec limitov schválených parlamentom. V praxi k tomu zvyčajne nie je potrebná ani vláda, stačí len rozhodnutie ministra financií. Snímka č. 1 ukazuje, že v ostatných deviatich rokoch minuli ministerstvá o stovky miliónov eur viac, než sľubovali čísla schválené v rozpočte⁶.

⁶ Viac o mechanizmoch ako to spraviť je v tomto blogu: <http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/325/kod-48>.

Snímka č. 1 – Hotovostné výdavky štátneho rozpočtu bez VPS, EÚ a spolufinancovania, mil. eur



Zdroj: RRZ.

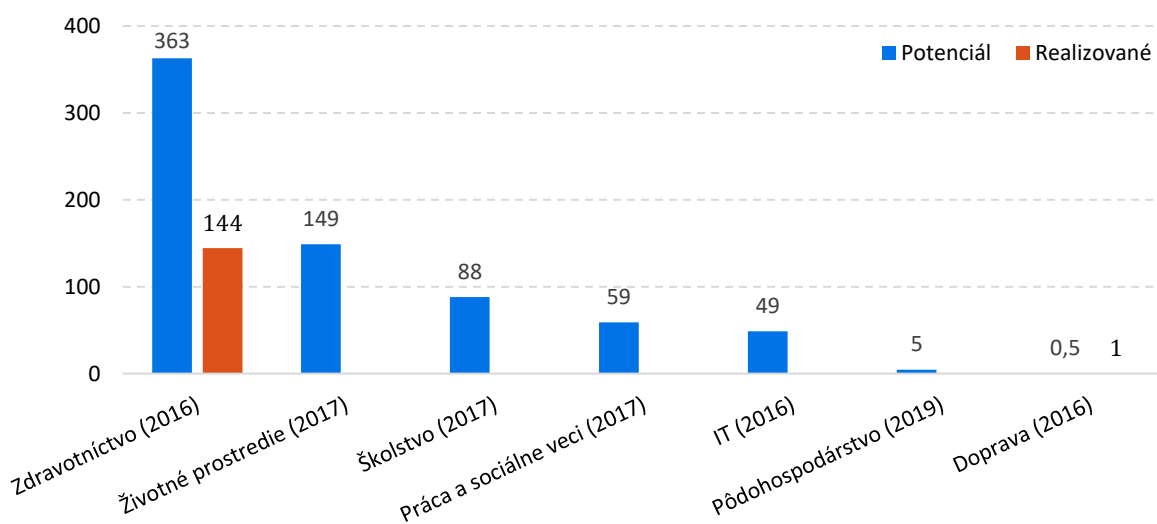
Ako čítať snímku? – Za ostatných 9 rokov vždy platilo, že skutočné výdavky kapitol v štátnom rozpočte bez VPS, EÚ zdrojov a spolufinancovania boli vyššie v porovnaní s rozpočtom (od 180 mil. eur až po 1,130 mld. eur).

#2 – Peniaze bez hodnoty

Opatrenia hodnoty za peniaze sa plnia veľmi rozpačito. Formálne si všetky opatrenia revízií výdavkov vláda osvojila, čo je na prvý pohľad skvelá správa. Horšie je, že sa opatrenia neplnia, s čiastočnou výnimkou v zdravotníctve. Podobne, do rozpočtu sa dostali aj investičné projekty bez hodnotenia Hodnoty za peniaze (napríklad R2 Kriváň-Mýtina za 234 mil. eur). Prepojenie s rozpočtom je tak skôr verbálne.

Projekt Hodnota za peniaze si dal v roku 2016 ambiciózne ciele. Meniť filozofiu ako sa pozeráť na verejné rozhodnutia, reformovať inštitúcie, zbierať dáta a budovať analytické kapacity. Priniesol prvé výsledky, najvýraznejšie vo verejných investíciách a vybudovaní analytických tímov. Kvalita inštitúcií a procesov má stále ďaleko od najlepšieho z možných svetov.

Snímka č. 2 – Identifikované a realizované úspory z revízií výdavkov, v mil. eur



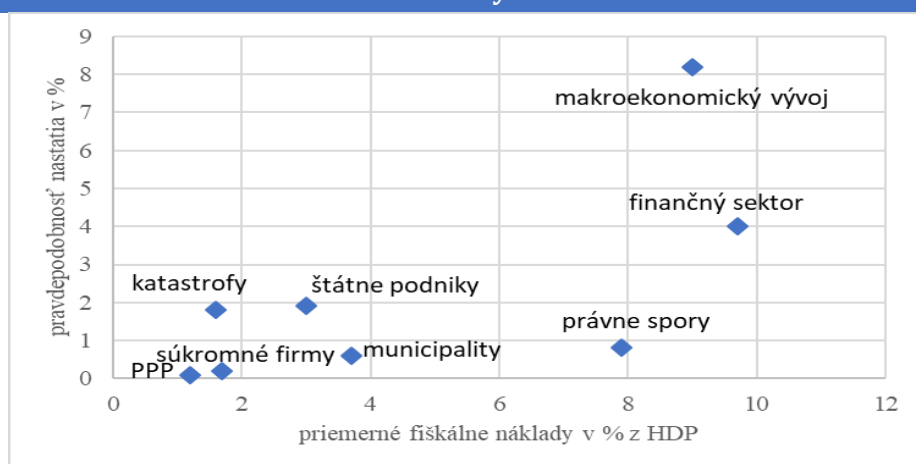
Zdroj: ÚHP.

Ako čítať snímku? – Opatrenia revízie výdavkov sa neplnia. S malou výnimkou v prípade zdravotníctva. Napríklad v prvej revízii výdavkov na zdravotníctvo boli identifikované opatrenia za 363 mil. eur, avšak realizovali sa len v objeme 144 mil. eur. Navyše boli vynulované inými výdavkami, ktoré nepriťahujú hodnotu za peniaze. Pri ostatných oblastiach je hodnota realizovaných opatrení bohužiaľ nulová (1 milión v doprave sa nepočíta).

#3 – Keď prší, tak leje

Vo svetle reflektorov médií aj širšej verejnosti je zvyčajne deficit verejných financií (vyčíslený Eurostatom). Často sa diskutuje o desiatkách. Potom prídu negatívne správy a bum, verejný dlh porastie o niekoľko desiatok percent HDP. Napríklad, ak sa pozrieme na predpovede Medzinárodného menového fondu pred finančnou krízou, tak skutočnosť je pri dlhu vyspelých krajín vyššia v priemere o 40 % z HDP! Preto nie je dobré sa sústrediť len na jednotlivé stromy, keď môže vyhorieť celý les. Ako ukazuje tretia snímka, rozpočtové (fiškálne) riziká nie sú ani malé ani zriedkavé. Horšie je, že často prichádzajú spolu (keď prší, tak leje). Nemusíme ďaleko chodiť, aby sme to videli. Slovensko zažilo dve obdobia enormného nárastu verejného dlhu za krátke obdobie. V prvom prípade išlo o záchranu finančného sektora, v druhom o makroekonomické dôsledky finančnej krízy. V oboch prípadoch nám dlh vystrelil v priebehu niekoľkých rokov o 15 % až 25 % HDP. V súčasnosti, keď na zadlženie intenzívne tlačí koronakríza, nemáme rovnako veľký vankúš (dlh tesne pod 50 % z HDP) pre absorpciu podobných šokov. Ešte horšie je, že dlh bude v nasledujúcich desaťročiach tlačiť nahor aj starnutie populácie.

Snímka č. 3 – Fiškálne riziká môžu byť veľmi nákladné



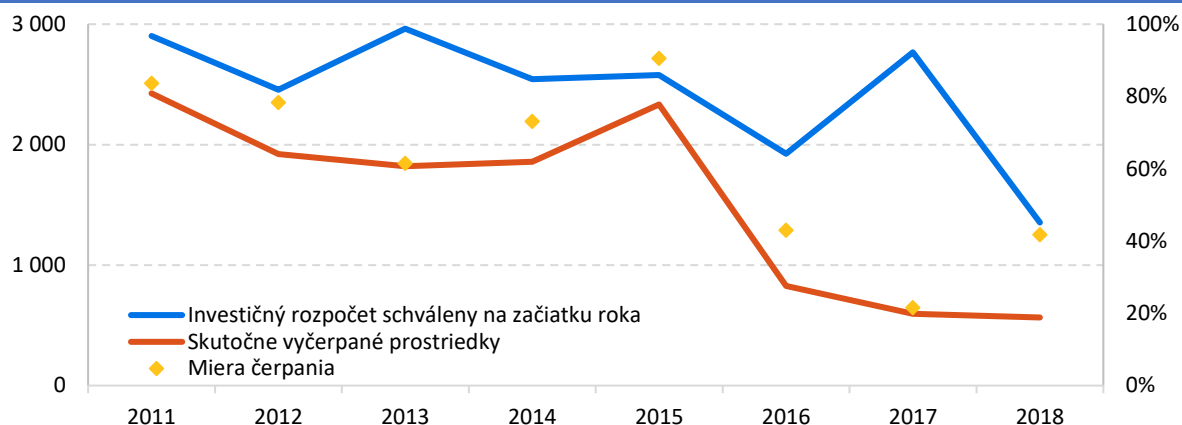
Zdroj: IMF, 2016: ANALYZING AND MANAGING FISCAL RISKS—BEST PRACTICES. str. 6. Ako čítať snímku? – Najnákladnejšie sú nečakané udalosti v makroekonomickom vývoji a vo finančnom sektore. Tieto môžu stáť 9 až 10 % z HDP (horizontálna os). Ako často sa vyskytujú? Makroekonomické riziká približne v 8 % času (raz za 12 rokov), záchrana finančného sektora zhruba v 4 % času (raz za 24 rokov).

#4 – Nevieme ani čerpať investičný rozpočet

Chronicky sa nám nedarí vyčerpať rozpočtované investičné výdavky. Miera čerpania investičného rozpočtu klesla najmä v posledných rokoch, avšak ani dlhodobo nie je dostatočná. Dlhodobým problémom je prenášanie plánovaných investícií, kvôli omeškaniu pri príprave projektov, najmä eurofondových. Zo štátneho rozpočtu sme výrazne nadhodnotili investície do obrany. Investície sú prvé na rane, keď je potrebné šetriť. V konsolidačnom roku 2003 klesol podiel investícií na celkových výdavkoch verejnej správy o 14 %, výrazne klesali investície aj v pokrízových rokoch 2011-2013, o 12 %. To je pre ekonomiku nezdravé. Táto naša choroba ale nie je vzácna, trpia ňou aj vyspelé krajiny EÚ.

Vďaka projektu Hodnota za peniaze máme prvé informácie o skutočných prínosoch investícií (nielen tých nakreslených, čoho najsmutnejším príkladom sú eurofondové OPIS projekty). Na základe niekoľkých projektov, najmä z dopravy a IT, si myslíme, že máme na viac.

Snímka č. 4 – Miera čerpania investičného rozpočtu (verejné výdavky)



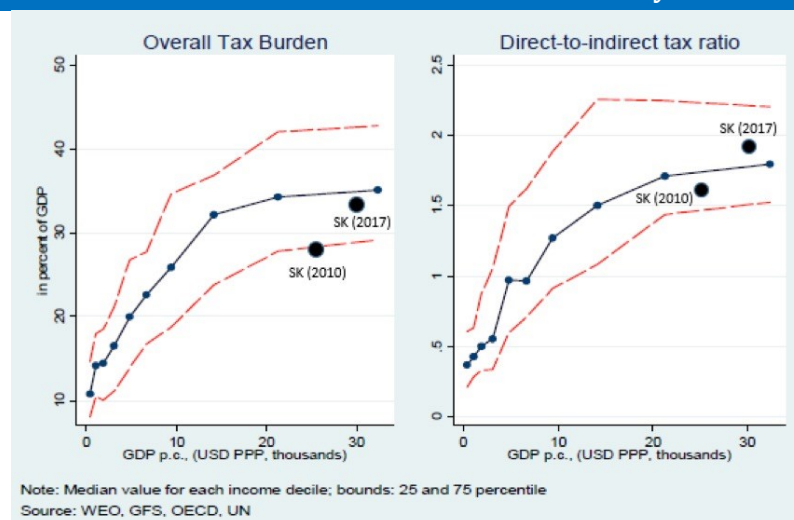
Zdroj: RIS, prepočty ÚHP.

Ako čítať snímku? – Na ľavej osi sú milióny eur. Modrá čiara sleduje schválený investičný rozpočet a sivá skutočne vyčerpané prostriedky v danom roku. Kosoštvorce ukazujú mieru čerpania v % (pravá os). Ďalšie čerpanie bližšie k modrej čiare predstavujú prenesené výdavky z predchádzajúceho roka.

#5 – Zdaňujme menej aktivitu

So zvyšujúcou sa životnou úrovňou rastú požiadavky na verejné služby a výdavky, aj kapacita štátu vyberať dane. Po výraznom zvýšení od roku 2010 produkuje slovenský daňový systém veľmi podobné príjmy v porovnaní s HDP ako podobne vyspelé krajiny (snímka č. 5). Celková výška daní by teda nemala predstavovať nadmernú záťaž pre konkurencieschopnosť ekonomiky. Oproti porovnateľným krajinám sa však vo výraznejšej miere spoliehame na priame dane. Rozdiely sú markantné predovšetkým pri odvodoch (veľa na Slovensku) a majetkových daniach (málo na Slovensku). Od roku 2012 bol výrazne znížený podiel daňových únikov na DPH. Medzera na výbere DPH však je stále výrazne vyššia ako v zahraničí, ale aj v porovnaní so stavom pred vstupom Slovenska do EÚ. Ďalším znižovaním daňových únikov by sme nielen zvyšovali podiel nepriamych daní, ale aj spravodlivosť nášho daňového mixu.

Snímka č. 5 – Celkové daňové zaťaženie a daňový mix



Zdroj: IMF, WEO, GFS, OECD, UN.

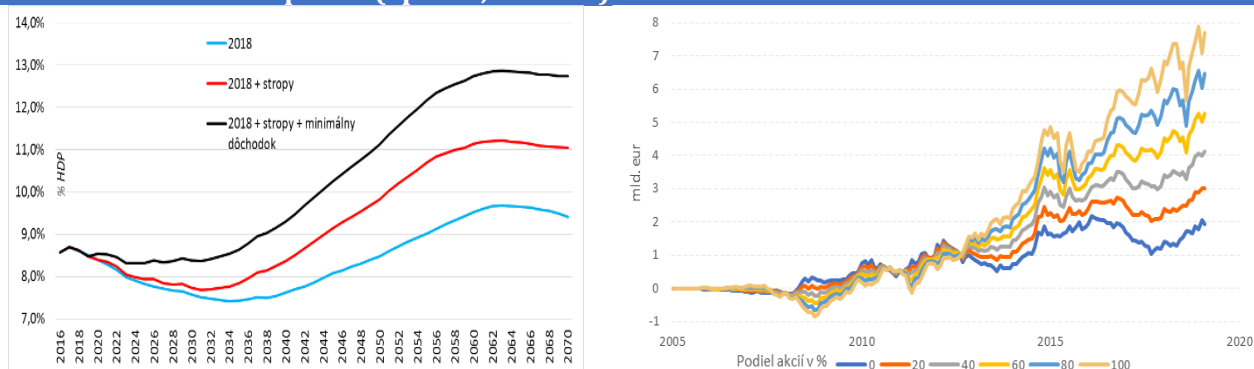
Ako čítať snímku? – Na horizontálnej osi je znázornená ekonomická výkonnosť ekonomiky. Čím bohatšie krajiny, tým vyššie je celkové daňové bremeno (vľavo). Zároveň rastie aj pomer medzi priamymi a nepriamymi daňami (vpravo).

#6 – Sľuby o krajšom zajtrajšku a sporiteľ v úzadí

Priebežné štátne dôchodkové piliere (pay-as-you-go, PAYG) generujú príjmy na základe vývoja mzdového balíka v ekonomike a vyplácajú penzie podľa počtu ľudí v dôchodku. Inak povedané, výsledné hospodárenie závisí od štyroch (všeobecne definovaných) parametrov: indexu závislosti v staršom veku, výšky odvodov, miery náhrady a efektívneho dôchodkového veku. Ako môžeme vidieť na snímke č.6 (ľavý graf), demografické zmeny významne prekreslia výdavky systému v nasledujúcich desaťročiach. Otázkou je, aká by mala byť reakcia hospodárskej politiky?

Prvou alternatívou je nerobiť nič. Vzhľadom na súčasný strop na dôchodkový vek a minimálny dôchodok to znamená, že štát ešte zvýrazní deficit v prvom pilieri. Síce to nevidíme v oficiálnych štatistikách verejného dlhu, náš „skrytý“ (implicitný) dlh sa vplyvom týchto opatrení zvýšil na viac ako štvornásobok HDP (na 464 %). Ostávajú dva parametre, ktoré to môžu v budúcnosti kompenzovať: buď zvýšime príjmy systému alebo znížime dôchodky oproti aktuálne sľubovaným⁷. Cenu za strop je možné vyjadriť aj pomocou úprav jednotlivých daňových sadzieb: zvýšiť sadzbu DPH na 23 % alebo DPPO na 27 %. Po zohľadnení vplyvu minimálneho dôchodku sa cenovka vyšplhá až na 26 % DPH a 37 % DPPO.

Snímka č. 6 – Výdavky prvého piliera (vľavo, % z HDP) a strata spôsobená neoptimálnou alokáciou v druhom pilieri (vpravo, mil. eur)



Zdroj: Inštitút finančnej politiky a Ódor a Povala (2020).

Ako čítať snímku? – Ľavý graf: starnutie populácie významne zvýši náklady na prvopilierové dôchodky v dlhodobom horizonte. Zavedenie stropov na dôchodkový vek a zvýšenie minimálnych dôchodkov ešte zvýraznili tento vývoj a kumulatívne zvýšili implicitný dlh o 196 % z HDP. Pravý graf: zobrazuje porovnanie realizovaného vývoja čistej hodnoty aktív v druhom pilieri s alternatívnymi alokáciami s rôznymi podielmi akcií v portfóliu v období marec 2005 až jún 2019. Napríklad pri 60-percentnej alokácii do akcií počas celej životnosti by pri identických príspevkoch sporiteľov bolo k júnu 2019 v druhom pilieri zhruba o 5,28 miliardy EUR viac. Navyše, aj pri nulovej alokácii do akcií, teda plnej alokácii do globálne diverzifikovaného dlhopisového indexu, by dnešná hodnota aktív v druhom pilieri bola o 1,94 miliardy EUR vyššia.

Malá a rýchlo starnúca krajina ako Slovensko môže významne benefitovať zo zavedenia povinných sporiacich schém dôchodkového systému. Diverzifikácia makroekonomického rizika, vyššie očakávané penzie pri akceptovateľnej miere rizika, väčšia medzigeneračná spravodlivosť alebo napríklad pozitívne vplyvy na finančnú gramotnosť občanov sú výhody, pre ktoré sa oplatí penzijný systém postaviť na viacerých pilieroch.

Teoretické výhody však nie sú automatické, o čom svedčí aj pätnásťročná história druhého piliera na Slovensku. Silný politický vplyv, generovanie nereálnych očakávaní, podcenené behaviorálne aspekty alebo napríklad precenené benefity konkurencie na malom trhu spôsobili, že výsledky druhého piliera ďaleko zaostali za svojim potenciálom (snímka č. 6, pravý graf). Treba to férovo priznať a zároveň je nutné otvoriť diskusiu o riešeníach.

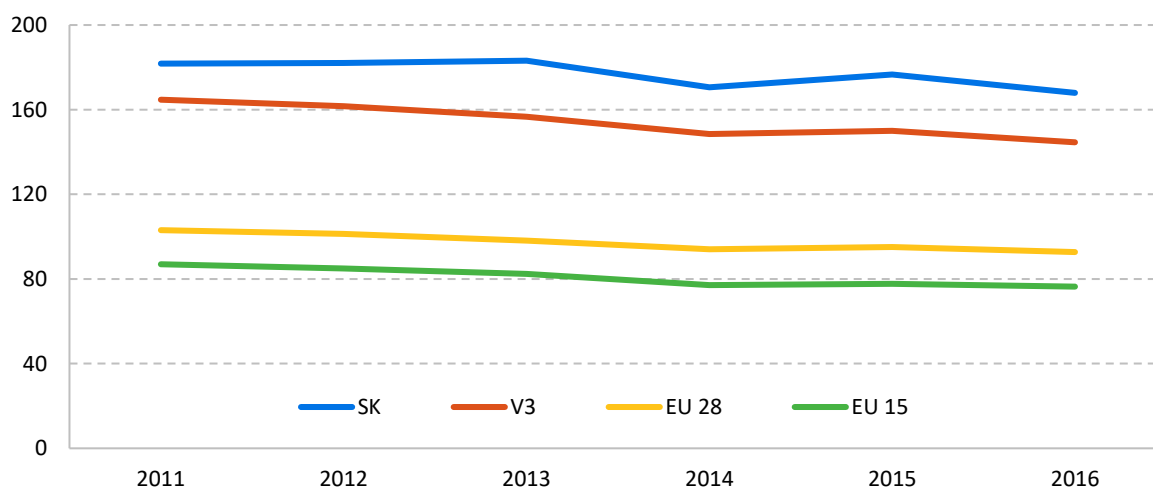
⁷ Samozrejme mimo dôchodkového systému existujú aj ďalšie možnosti riešení: vyšší hospodársky rast, migrácia alebo lepšie politiky trhu práce.

#7 – Zbytočné úmrtia v zdravotníctve

Verejné výdavky na zdravotníctvo rastú a zodpovedajú možnostiam ekonomiky. V roku 2020 dosiahnu podľa návrhu rozpočtu 5,6 mld. eur. Výdavky na zdravotníctvo za posledných 10 rokov narástli cez 40 %, podobne ako celá ekonomika. Tak je to správne, zdravie je v ekonomickej teórii považované za luxusný statok, najvyspelejšie krajiny doň investujú viac ako do ostatných oblastí. U nás máme zatiaľ ale bazálnejšie problémy: výsledky slovenského zdravotníctva zaostávajú za porovnateľnými krajinami. Vláda si dala na podnet revízie výdavkov na zdravotníctvo za cieľ dobehnúť V3 v odvrátiteľnej úmrtnosti do roku 2025. Ak to máme dosiahnuť a nevyrobiť ďalšie dlhy, potrebujeme výrazne osekáť neefektivitu v systéme.

Na Slovensku pripadá ročne na 100-tisíc obyvateľov až 168 úmrtí, ktorým bolo možné predísť včasnou a efektívnou zdravotnou starostlivosťou. V ostatných krajinách V4 je takýchto úmrtí ročne 145 na 100-tisíc obyvateľov. Obzvlášť zarážajúci je rozdiel oproti Českej republike. Napriek totožnému zdravotnému systému v minulosti, slovenské zdravotníctvo dnes nedokáže zabrániť každý rok o približne 2160 zbytočným úmrtiam viac. Podobne zaostáva aj očakávaná dĺžka života a iné výsledkové ukazovatele.

Snímka č. 7 – Odvrátiteľná úmrtnosť na 100 tisíc obyvateľov



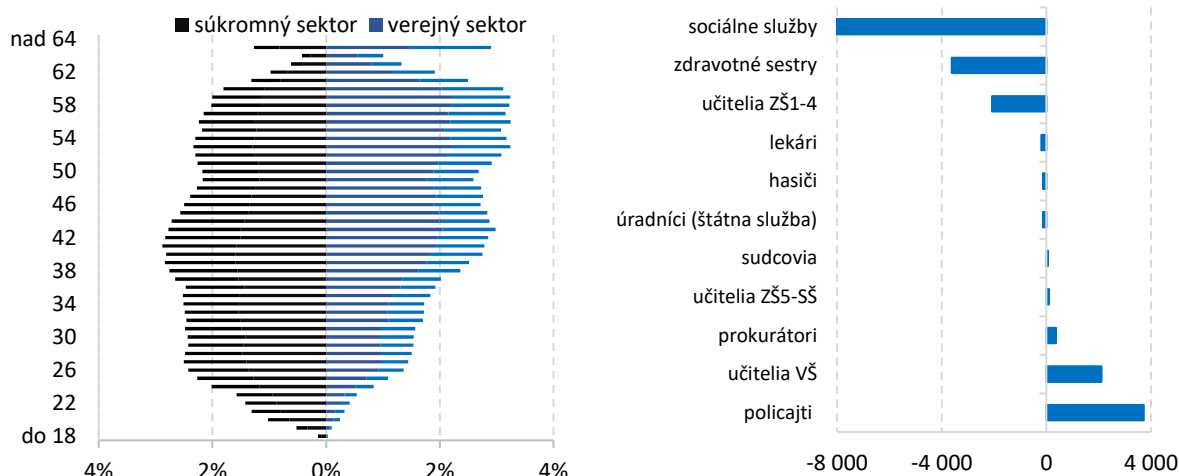
Zdroj: Eurostat.

Ako čítať snímku? – súčasné znalosti v zdravotníctve umožňujú efektívne liečiť mnohé diagnózy pred dovŕšením príliš vysokého veku. Graf ukazuje, koľko ľudí ročne umrie na liečiteľné diagnózy. Počty sú vyjadrené na 100 tisíc obyvateľov.

#8 – Mladých verejný sektor neláka

Verejný sektor rýchlo starne, tretina zamestnancov dovŕši v priebehu 10 rokov dôchodkový vek. Zamestnancov nad 55 rokov je vo verejnom sektore dvojnásobný podiel oproti súkromnému, navyše verejný sektor v rokoch 2011 až 2017 zostarol o polovicu viac ako súkromný. Starnúca populácia obyvateľstva aj pracovníkov poskytujúcich verejné služby vyvoláva tlak predovšetkým na zdravotníctvo a sociálne služby. Ak nedôjde k zásadnejšej zmene počtu absolventov relevantných odborov prechádzajúcich do praxe, bude podľa prognóz do roku 2023 chýbať ročne okolo 250 zdravotných sestier, 580 učiteľov v regionálnom školstve a 1 250 sociálnych pracovníkov.

Snímka č. 8 – Štruktúra problému zamestnanosti vo verejnom sektore (vľavo) a medzinárodné porovnanie počtov zamestnancov (vpravo; rozdiel oproti benchmarku počtu osôb)



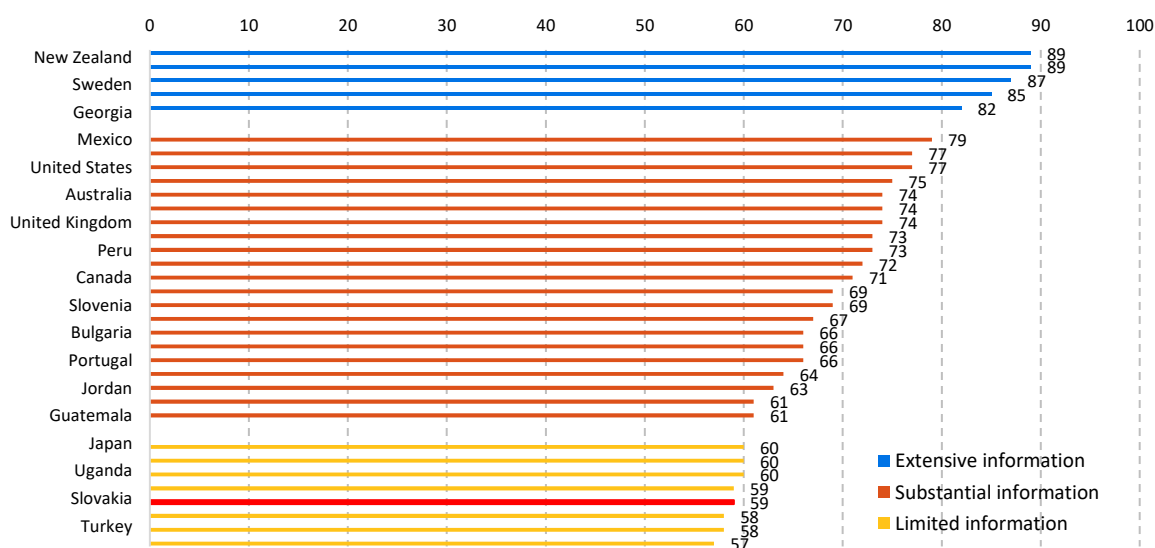
Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP.

Ako čítať snímku? – vľavo, na vertikálnej osi je znázornený vek zamestnancov a jednotlivé čiary ukazujú podiel zamestnancov v danej vekovej skupine. Naľavo je súkromný sektor, napravo verejný. Na grafe napravo, stĺpec doľava od 0 ukazuje na nedostatok sociálnych pracovníkov, zdravotných sestier a učiteľov na základných školách a doprava od 0 na viac učiteľov na vysokých školách a policajtov.

#9 – Bikini

Aaron Levenstein raz povedal: „Štatistiky sú ako bikini. Čo odhaľujú je podnetné, ale čo skrývajú je životne dôležité.“ Verejné financie sa síce stali oveľa transparentnejšími než pred rokmi, priestor na zlepšenie nepochybne existuje. Stále sú oblasti, ktoré sú prezentované minimalisticky, málo často, veľmi formálne a bez ďalších dát a kontextu poskytujú len hmlistú predstavu o aktuálnych hlavných trendoch v rozpočte. Najhoršie informujú štátne podniky, ktoré sa často tvária, že sa informačné povinnosti na nich nevzťahujú.

Snímka č. 9 – Index otvoreného rozpočtu (Open Budget Index, 2017)

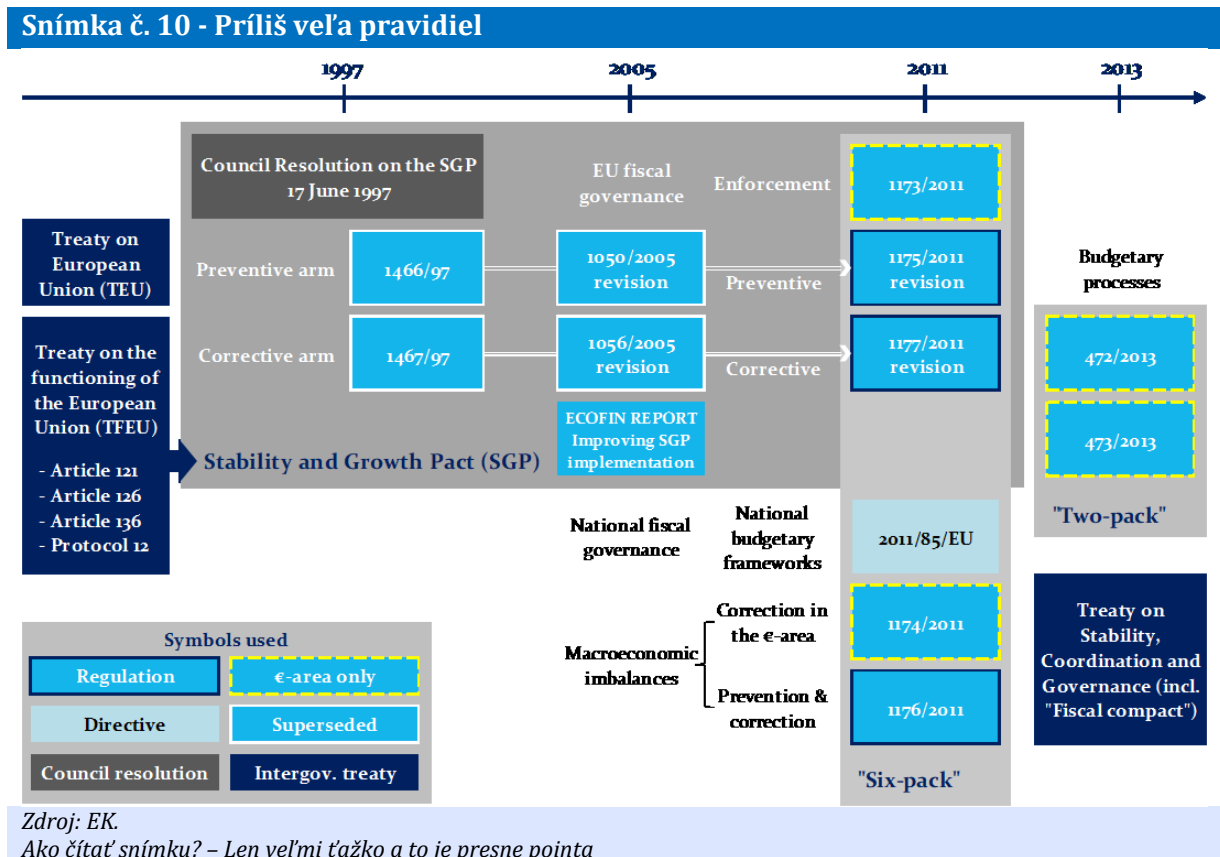


Zdroj: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.

Ako čítať snímku? – Najviac transparentné rozpočty majú Nový Zéland, Južná Afrika a Švédsko. Na škále do 100 bodov dosahujú 89 resp. 87 bodov. Slovensko malo v roku 2017 v rebríčku 59 bodov, čo je úroveň krajín ako Uganda a Moldavsko

#10 – Bludisko

Nedôveryhodnosť a neefektívnosť sankčných mechanizmov nie jediným problémom Paktu stability a rastu. Ako píše Ódor a P. Kiss (2017), európsky fiškálny rámec sa za posledné roky stal extrémne komplikovaným a neprehľadným (snímka č. 10). Napriek zavedeniu ďalších a ďalších pravidiel, rozhodnutie Európskej komisie/Rady je stále ťažšie predvídať. Pravidlá sú už tak pružne interpretované, že pomaly strácajú svoj význam. Celý proces je spolitizovaný a frustrovaní úradníci v Bruseli musia často prepisovať svoje analytické zdôvodnenia, aby boli v súlade so želaním politických elít. Potom sa nemôžeme čudovať, že národné fiškálne rámce sú v mnohých krajinách politikmi úplne ignorované.



II. Silnejšie mantinely: reforma rozpočtového rámca

Ako sme mohli vidieť v predchádzajúcej kapitole, **Slovensko má ešte nedostatky tak v oblasti procesného a inštitucionálneho rámca fiškálnej politiky ako aj z hľadiska efektívnosti generovania príjmov alebo použitia finančných prostriedkov na strane výdavkov**. Analýzu súčasného stavu a návrh opatrení sme rozdelili do **dvoch častí**. Táto sa venuje procesným otázkam, teda ohraničeniam (mantinelom) nastaveným pre prípravu a implementáciu rozpočtovej politiky, kým nasledujúca kapitola bude o obsahových otázkach, teda o výsledkoch v rámci daných makro-fiškálnych ohraničení.

Otázku vybudovania silnejších mantinelov sme rozmenili na *sedem parciálnych problémov*. Po prvé, domáci rozpočtový rámec, vrátane domácich fiškálnych pravidiel, je najdôležitejšou časťou skladačky, nakoľko kombinuje operatívne, strategické ako aj procesné elementy. Po druhé, Slovensko ako člen EÚ (a eurozóny) je viazané aj zahraničnými fiškálnymi požiadavkami. Tretia podkapitola sa venuje predovšetkým inštitucionálnym nastaveniam, vrátane úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť alebo výborov pre makroekonomické alebo daňové prognózy. Po štvrté, oblasť transparentnosti a zverejnenia dát je kľúčová najmä z pohľadu verejnej kontroly a monitoringu hlavných fiškálnych trendov. Ani pri rozpočtových procesoch nie je možné abstrahovať od kvality a kvantity ľudských zdrojov. Týmito otázkami sa zaoberá piata podkapitola. Po šieste, v oblasti investícií sa Slovensko správa veľmi procyklicky a problémy s realizáciou projektov často súvisia nie s nedostatočnými peniazmi, ale skôr slabým manažovaním procesov. Siedma podkapitola popisuje ďalšie procesné otázky, ktoré s rozpočtovaním úzko súvisia. Napríklad, nedostatočnú znalosť komplexných vplyvov jednotlivých návrhov, ako ďalej posilňovať administráciu daní alebo príliš silnú úlohu pre pozmeňovacie návrhy v parlamente.

II.1. Domáci rozpočtový rámec

Posúvanie rozpočtových cieľov a nevyužívanie dobrých časov na zníženie deficitu v dostatočnej miere sú na Slovensku možné najmä preto, lebo na strednodobom horizonte nie je záväzný v rozpočte takmer nič. V zásade by sa nič nestalo, keby sme kompletne celý rozpočet na roky t+2 a t+3 jednoducho vymysleli (s výnimkou makroekonomických a daňových prognóz, ktoré sú predmetom príslušných výborov). V súčasnosti je jediným reálnym mantinelom pre fiškálnu politiku dlhová brzda, ktorá predpisuje automatické sankcie, ak hrubý verejný dlh prekročí určité hranice.

Tak ako pokuty za rýchlosť, aj dlhová brzda bola navrhnutá preto, aby sme zodpovedne jazdili a nie preto, aby sme limity ustavične prekračovali a platili pokuty. Pre každodenný rozpočtový život by preto mali slúžiť **záväzné výdavkové limity**. Dôvodová správa k ústavnému zákonu, na ktorom sa zhodli všetky parlamentné strany, hovorí jednoznačne: „zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadĺženosti.“

Výdavkové limity, ak sú dobre zdefinované,

1. nedovoľujú zvýšiť výdavky v dobrých časoch a na druhej strane ich ani neobmedzujú v zlých časoch (plnia teda stabilizačnú úlohu),
2. sú ľahko kontrolovateľné (nie ako štrukturálne deficity), najmä ak sú vyjadrené nominálne v eurách,
3. zvyšujú motiváciu jednotlivých rozpočtových kapitol hľadať lepšie riešenia v rámci existujúcich stropov,
4. umožňujú jednoducho prepájať revízie výdavkov s rozpočtovaním,
5. zlepšujú plánovanie, keďže jednotliví ministri napríklad pri dlhodobých investíciách vedia presne, koľko prostriedkov budú mať k dispozícii,
6. znižujú tlak na kreatívne účtovníctvo a na ministra financií, aby niekde „zohnal“ zdroje.

Box 1: Výdavkové limity vo Švédsku

Švédsko má prepracovaný a transparentný systém strednodobého rozpočtového plánovania. Hlavnou kotvou bol dlhodobý cieľ pre prebytok rozpočtu na úrovni 1 % z HDP (v priemere za hospodársky cyklus), vďaka ktorému sa Švédsku podarilo znížiť dlh z jednej z najvyšších úrovní v EÚ v polovici 90. rokov k 40 % HDP v 2007 a odvtedy ho udržať bez výraznejších zmien blízko tejto úrovne. Od roku 2019 bol cieľ pre prebytok rozpočtu zmenený na 1/3 % HDP a doplnený o cieľ znížiť dlh na 35 % HDP. Usilovať sa o prebytok namiesto deficitov súvisí predovšetkým s prípravou ekonomiky na starnutie populácie. Vo väzbe na tento zámer a na očakávané príjmy, parlament stanovuje limit výdavkov (v nominálnej hodnote) na *tretí* rok dopredu. Inak povedané, o celkových výdavkoch na nasledujúci rozpočtový rok sa rozhodlo už pred dvoma rokmi. Takýmto spôsobom je zabezpečená lepšia kontrola nad celkovými výdavkami a politici musia rozhodovať o prioritách pri požiadavke dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Vyššie výdavky musia byť financované nižšími výdavkami v iných programoch. Úrokové výdavky nie sú zahrnuté do výdavkového stropu. Pod výdavkovými stropmi sa nachádza aj rezerva, ktorá rastie v čase: v aktuálnom rozpočte 1 % hodnoty stropu, a v ďalších rokoch 1,5 %, 2 % a 3 %. Vzhľadom na to, že záväzné sú výdavky a nie deficit alebo prebytok, výsledné saldo sa nakoniec môže odchyliť od plánovaných hodnôt. Pri trvalých odchýlkach vláda rozhodne o potrebe dodatočnej konsolidácie alebo naopak o znížení daní.

Ako sa dajú výdavkové stropy dobre nastaviť? Existuje osem hľadísk, ktoré sú kľúčové: politický záväzok, formulácia cieľov, plánovací horizont, pokrytie, úroveň detailu, vylúčenie niektorých položiek, presuny medzi rokmi a záväznosť. Štúdia St(r)op mĺňaniu (Ódor, 2017) ako aj ekonomická analýza IFP (2018) ponúkajú detailné návrhy. Pri stanovovaní stropov považujeme za absolútne kľúčové vychádzať zo zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií a motivovať jej dosiahnutie, pokrývať čo najviac položiek, mať čo najdlhší horizont ako aj silný politický záväzok. Pod výdavkové limity jednotlivých kapitol je možné v zjednodušenej podobe zaradiť aj hospodárenie štátnych podnikov. Ministri by tak mali vyššiu motiváciu dohliadať na ich hospodárenie. Zo začiatku by mohli byť výdavkové stropy zavedené v „testovacej prevádzke“, aby bolo jasnejšie, aké obmedzenia a procesy v praxi prinášajú.

Aby sa nedalo záväzné výdavkové stropy jednoducho obchádzať, je potrebné sa zaoberať aj tvorbou a použitím rezerv v rozpočte ako aj so súkromno-verejnými partnerstvami (PPP projektmi) alebo s inými schémami, ktoré posúvajú záväzky do budúcnosti.

Aj v rodinnom rozpočte je dobré, ak máme odložené peniaze na nečakané udalosti. Vo verejných financiách je taktiež dobrou praxou mať rezervu pod výdavkovými stropmi, ktoré v prípade potreby môžeme použiť. Horšie je, ak prasiatko rozbijeme v dobrých časoch alebo na účely bežnej spotreby. Pri rozpočtovaní sa môžu tvoriť rezervy aj s úmyslom obísť rozpočtové pravidlá. Všetky tieto negatíva je možné viac-menej eliminovať **pravidlami na tvorbu a použitie rezerv**. Na strane tvorby je dôležité zabezpečiť, aby rezervy neboli kryté príjmami nad rámec oficiálnych daňových prognóz Výboru pre daňové prognózy. Na strane použitia musia byť jasne definované účely, pri ktorých je dovolené rezervy uvoľniť, najlepšie rozhodnutím vlády. Vieme si predstaviť rezervy na nečakané udalosti (povodeň atď.), konkrétne významné investície alebo napríklad na budúce priority (na strednodobom horizonte).

Relatívne jednoduchým spôsobom obchádzania záväzných výdavkových limitov môžu byť projekty, ktoré „vytlačia“ finančný záväzok za horizont rozpočtu. Najčastejším príkladom sú PPP projekty, EPC (Energy Performance Contracting) projekty alebo predaje so spätným prenájomom. Nielenže sú často výrazne predražené (tiež majú prejsť skríningom hodnoty za peniaze), ale štát môže prostredníctvom nich „ukryť“ časť dlhu. Za optimálne riešenie by sme považovali zohľadniť všetky tieto schémy v oficiálnom verejnom dlhu. To však má v rukách Eurostat. Preto môže byť alternatívou obmedzenie týchto schém finančným stropom alebo napríklad **zohľadnenie budúcich záväzkov pri výpočtoch výdavkových limitov**. V Maďarsku a Portugalsku sa obchádzanie pravidiel cez PPP projekty nevyplatilo. Eurostat ich totiž po niekoľkých rokoch predsa len začlenilo do oficiálneho dlhu.

Hospodáriť veľmi neefektívne je možné aj pri dodržiavaní striktných rozpočtových pravidiel. Zavedenie kredibilných východiskových výdavkových scenárov (výdavkové limity) je predpokladom pre dôsledné aplikovanie hodnoty za peniaze. Lepšiu efektívnosť zabezpečí plnenie opatrení revízií výdavkov (úsporných aj hodnotových) a komplexné vyhodnotenie vplyvov všetkých dôležitých rozhodnutí. **Výsledky revízií výdavkov je potrebné jednoznačne zintegrovat' do oficiálneho rozpočtového procesu prostredníctvom výdavkových stropov.**

Revízie výdavkov by mali byť čisto analytickým dokumentom, ktoré by reagovali na jasne formulované požiadavky vlády. Ich vypracovanie by malo prebiehať pod vedením uznávaných expertov v úzkej spolupráci s analytikmi dotknutých rezortov a ministerstva financií. Závety by mali byť verejne prezentované a diskutované. Následne by sa vláda mala formálne zaoberať zisteniami a rozhodnúť, ktoré opatrenia zohľadniť v návrhu rozpočtu na ďalšie roky. Diskusia a rozpočtovanie by sa mali v oveľa väčšej miere viesť aj o výsledkoch.

Box 2: Náklady a prínosy opatrení v Holandsku počítá nezávislá inštitúcia

Podľa OECD aj MMF je nastavenie holandských fiškálnych inštitúcií dobrým, inšpiratívnym príkladom. Klúčovú úlohu vo finančnom a ekonomickom rozhodovaní zohráva Centraal Planbureau (CPB). Pre rozhodovanie o významných projektoch, napríklad v infraštruktúre, pripravuje CPB analýzu nákladov a prínosov. Robí tak v niektorých prípadoch aj následne. Najznámejšími príkladmi sú Delta Works na ochranu rozsiahleho územia západného Holandska od záplav z mora a riek v delte Rýna, vytvorenie poldra – novej provincie Flevoland a nákladná železnica Betuweroute. Ekonomicky skúma prakticky všetky oblasti spoločnosti, napríklad dlhodobé ekonomické vplyvy starnutia, otázky globalizácie, zdravotníctva, vzdelávania, finančnej krízy, z čoho vyplývajú aj odporúčania pre politiky. Makroekonomické a fiškálne analýzy CPB sú základom pre rozpočtový proces.

II.2. Európsky rozpočtový rámec

Aby eurozóna mohla dlhodobo fungovať bez existenčných kríz, jednoznačne potrebuje lepšiu fiškálnu disciplínu. Vzhľadom na to, že v súčasnosti nie je veľký apetít posúvať oveľa viac kompetencií do Bruselu, jediným skutočným riešením môže byť **decentralizácia a depolitizácia európskeho fiškálneho rámca**. Decentralizovaný systém zabezpečenia rozpočtovej disciplíny by lepšie zohľadňoval teoretické poznatky, synergie medzi fiškálnymi pravidlami a inštitúciami a bol by viac kompatibilný s ostatnými piliermi menovej únie. Návrh Ódora a P. Kissa (2017) má pyramídovú štruktúru, ktorá stojí a padá na úspechu dokončenia bankovej únie a ex ante rezolučných mechanizmov⁸ pre krajiny s neudržateľnou úrovňou dlhu. Pyramída má tri národné a tri európske úrovne. Každá krajina by si mala zvoliť pre seba optimálny mix indikátorov, fiškálnych pravidiel a nezávislých inštitúcií. Kým by fiškálny vývoj v jednej krajine nepredstavoval riziko pre ďalších členov eurozóny, dotyčná krajina by mohla voľne a suverénne fungovať bez podrobnej kontroly Bruselu. Len v prípade nezodpovedného hospodárenia by stratila časť svojej fiškálnej suverenity. Model Ódora a P. Kissa (obrázok č. 1) predpokladá, že európska úroveň by stanovila legislatívne minimálne štandardy pre lokálne fiškálne rámce, namiesto Paktu by prijala jednoduché pravidlá, nad ktorými by dozerala nezávislá európska fiškálna rada.

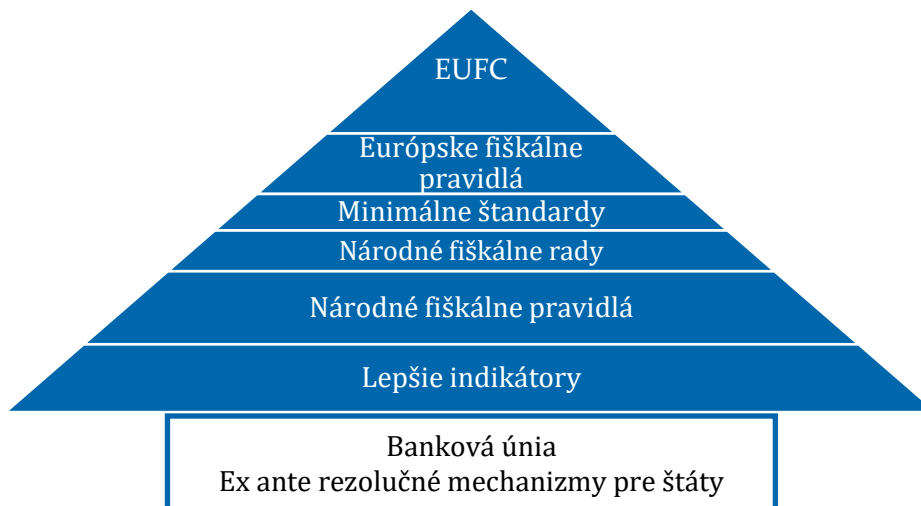
V prípade, že by nebol veľký politický apetít meniť Zmluvu (o fungovaní Európskej únie), Pakt stability a rastu sa aj tak musí zmeniť. V súčasnosti je totiž extrémne komplikovaný, prepolitizovaný a neefektívny. Cesta by mohla viesť cez **zjednodušenie fiškálnych pravidiel a posilnenie úlohy nezávislých fiškálnych inštitúcií**.

Zlé jazyky hovoria, že súčasnému systému fiškálnych pravidiel na úrovni EÚ rozumie len jeden človek. Európska komisia potrebuje vyše sto stranový materiál, aby tieto pravidlá vysvetlila širšej verejnosti. Horšie je, že aj táto príručka sa z roka na rok mení a to aj vtedy, keď nedochádza k žiadnym legislatívnym zmenám. Nové a nové interpretácie existujúcich pravidiel robia celý systém nepredvídateľným.

⁸ Aby bolo možné odpísať časť verejného dlhu alebo inak ho reštrukturalizovať.

Bolo by dobré sa vrátiť k pôvodnému zámeru Paktu a mať európske pravidlá len pre vážne rozpočtové chyby (gross policy errors). Ministri financií by mohli vyškrtnúť viaceré pravidlá zo zoznamu a vybrať si len jedno-dve. Naopak, väčší dôraz je potrebné klásť na zohľadnenie nečakaných príjmov (windfall revenues) pri zmene štrukturálneho salda.

Obrázok č. 1 – Radšej pyramída než bludisko



Zdroj: Ódor a P. Kiss (2017).

Ako čítať obrázok? – V dolnom rámečku sú nutné podmienky na dlhodobé prežitie eurozóny. Na spodku pyramídy sú tri národné vrstvy, ktoré by mali zabraňovať sklonom k deficitu. Krajiny, ktoré neohrozujú iných členov menovej únie, by nemali byť predmetom veľmi detailného európskeho monitorovacieho mechanizmu. Tri vrstvy na vrchu pyramídy predstavujú európsku úroveň. Minimálne štandardy majú zabezpečiť, že sú fiškálne rámce dobre zostavené. Ak sa prekročia európske fiškálne pravidlá, nastúpi monitoring z Bruselu a krajina zároveň stráca úplnú suverenitu v rozpočtovej oblasti. Do týchto procesov sa zapája aj Európska fiškálna rada (EUFC).

Európsky fiškálny rámec už v súčasnosti obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré – keby sa brali vážne – by mohli situáciu zlepšiť. Dve z nich považujeme za kľúčové: **princípy pre korekčné mechanizmy** fiškálneho kompaktu a **požiadavky na národné fiškálne rámce**. Obidve idú správnym smerom k posilneniu strednodobých záväzkov a nezávislej kontroly hospodárenia. Bohužiaľ, v praxi je to tak, že veľmi benevolentné (a politicky motivované) vyhodnocovanie pravidiel v Bruseli často znemožňuje efektívne fungovanie národných fiškálnych rámcov a národných inštitúcií. Ministri financií môžu tieto jednoducho ignorovať s tým, že veď Európska komisia žiadne problémy nevidí. Situáciu by mohlo zlepšiť posilnenie princípu „comply or explain“ (dodržuj alebo vysvetľuj), ktoré je v súčasnosti len formálnou požiadavkou (viď. Kapitolu II.7). Ďalšou alternatívou by bolo nechať preventívnu vetvu plne v kompetencii národných fiškálnych rámcov a európske pravidlá by sa týkali len korekcií pri výrazných odklonoch fiškálnych veličín od trajektórií (či už deficitu alebo dlhu).

II.3. Fiškálne inštitúcie a ich kompetencie

Kvalitné inštitúcie sú dôležitými piliermi efektivity fiškálnej politiky. V tejto časti sa sústredíme na tri problematiky: **prognostické výbory**, **útvary komplexne vyhodnocujúce efekty opatrení** a **nezávislé fiškálne inštitúcie** (fiškálne rady).

Výbory pre makroekonomické a daňové prognózy vznikli ešte počas reformy riadenia verejných financií v rokoch 2003 a 2004 (spoločný projekt so Svetovou bankou). Základným cieľom bolo oddeliť technokratické predpoklady rozpočtu od politického rozhodovania. Postavenie výborov bolo následne posilnené v rámci ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Do úvahy prichádza **d ďalšie rozšírenie kompetencií týchto výborov**. Nad rámec základných makroekonomických a daňových čísel (ktoré by mali byť povinne v rozpočte) by sa mohli zaoberať aj nasledujúcimi položkami:

- úrokové výdavky,
- vybrané nedaňové príjmy (napríklad dividendy),
- prognóza niektorých zákonom stanovených výdavkov (sociálne dávky, penzie, výdavky na zdravotníctvo, atď.).

Odvážnejšia alternatíva je delegovať právomoci makroekonomického a daňového výboru na Radu pre rozpočtovú zodpovednosť, podobne ako vo Veľkej Británii.

Box 3: Nezávislé prognózy v rozpočte

Britská fiškálna rada (Office for Budget Responsibility, OBR) predstavuje veľmi zaujímavý príklad. Dvakrát do roka publikuje detailnú prognózu makroekonomických a fiškálnych veličín na päťročnom horizonte. Tieto predikcie sú použité v rozpočte. Inak povedané, rozpočtované dane alebo napríklad výdavky na dávku v nezamestnanosti nepochádzajú od ministerstva financií (Treasury), ale sú subdodávkou nezávislej fiškálnej inštitúcie. Samozrejme vláda má stále možnosť legislatívne meniť tieto systémy; dopady zmien sú však opäť vyrátané prostredníctvom OBR.

V Holandsku verejná inštitúcia (CPB) vyčísluje rozpočtové následky volebných programov jednotlivých politických strán. Nie je to však samoučelná analýza, keďže pri zostavení vládneho programu a stanovovaní výdavkových limitov na štyri roky dopredu, sú základom práve čísla z CPB. Napriek tomu, že nejde o povinnosť, zvyčajne všetky relevantné politické strany sa zúčastňujú tohto „cvičenia“ pred voľbami.

Box 4: Strednodobé rozpočtovanie v Holandsku

Holandsko v rámci svojho strednodobého rozpočtového rámca pokrýva celé štvorročné volebné obdobie. Pri stanovení záväzných výdavkových limitov vychádza z analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Výdavkové limity sú súčasťou koalíciej dohody. Ročné rozpočty musia rešpektovať štvorročnú koalíčnú zmluvu. Stropy vyjadrené v reálnych hodnotách sú stanovené na úrovni ministerstiev. Nie je možné ich navýšiť. Ak chce ministerstvo vyššie výdavky v jednej oblasti, musí nájsť zdroje znížením iných výdavkov. Dodatočné daňové príjmy nie je možné použiť na vyššie výdavky. Pridávanie ďalšieho roku do rámca môže byť len na základe demografických predpokladov. Holandská fiškálna rada – CPB – sa podieľa už na kvantifikovaní vplyvov volebných programov, čo významne uľahčuje zostavenie štvorročného fiškálneho plánu. Príjmy sú postavené na konzervatívnom makroekonomickom scenári, aby sa znížila šanca pre negatívne prekvapenia. Existuje rezerva na nečakané udalosti, avšak len na úrovni 0.1 % celkových výdavkov (riziká sú kryté skôr konzervatívnymi odhadmi).

Delegovanie menovej politiky na nezávislé centrálné banky bolo politicky možné, keďže (štandardná) menová politika nemá veľké redistribučné efekty počas hospodárskeho cyklu. Pri znižovaní úrokových sadzieb pomáha dlžníkom a pri zvyšovaní veriteľom. V demokratickej spoločnosti je ale nemysliteľné, aby bola fiškálna politika delegovaná na technokratov podobným spôsobom. Veď otázka zdaňovania alebo rozdelenia verejných výdavkov patria jednoznačne do rúk volených zástupcov ľudu. Avšak ešte stále existuje možnosť, **ako ponechať tieto rozhodnutia politikom a zároveň posilniť úlohu fiškálnych rád: stanovenie cieľov pre deficit**. V záujme zabezpečenia zodpovednosti voči budúcim generáciám ale aj s cieľom zabezpečiť proticyklickú fiškálnu politiku, nezávislé fiškálne inštitúcie by mohli každoročne stanovovať ciele pre deficity verejných financií. Potom by už bolo na vláde ako ich naplnia, či zmenami na strane príjmov alebo výdavkov.

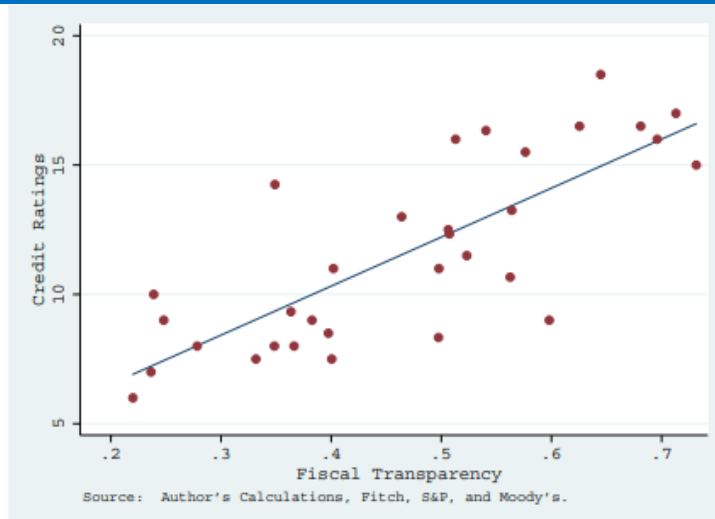
II.4. Transparentnosť rozpočtu

Transparentnosť rozpočtu sa krajinám vypláca. Zrozumiteľné, spoľahlivé, úplné a včasné informovanie o rozpočte umožňuje efektívnu verejnú kontrolu rozpočtu. Okrem toho pomáha krajinám aj k lepšiemu ratingu a nižším úrokovým splátkam za dlh (obrázok č. 2). O rozpočte na Slovensku si môžete prečítať stovky strán a o jeho priebežnom plnení je k dispozícii množstvo detailných informácií⁹.

Na zvýšenie zrozumiteľnosti rozpočtu nepotrebujeme viac strán textu v rozpočte v októbri. V našom prípade by najviac pomohlo ešte jedna komplexná správa o priebežnom plnení rozpočtu a zrozumiteľnejšie informovanie o tom, ako sú priority vlády prepojené s rozpočtom a aktuálnou ekonomickou situáciou. Krajiny s najlepšou praxou tieto požiadavky pokrývajú v polročnom rozpočte a rozpočte pre občanov.

V **polročnom rozpočte** by ministerstvo financií predstavilo komplexný pohľad na vývoj rozpočtu v približne prvej polovici roka. Aktualizácia makroekonomických a daňových prognóz minimálne trikrát ročne ukazuje, ako sa aktuálny ekonomický vývoj, implementácia daňových opatrení aj efektivita výberu daní premietajú do očakávanej výšky daňových príjmov. Polročný rozpočet by rovnako obsahoval rovnakú informáciu aj o ostatných príjmoch a najmä o výdavkoch rozpočtu verejnej správy.

Obrázok č. 2 – Vyššia transparentnosť lepší rating



Zdroj: Hameed: „Fiscal Transparency and Economic Outcomes“, 2005.

Podľa najlepšej zahraničnej praxe má byť polročný rozpočet publikovaný čo najskôr po skončení prvého polroka¹⁰. V súlade s predchádzajúcou praxou na Slovensku by to nemalo byť neskôr ako 15. augusta. Polovica roka je dobrý čas na reakciu, ak plnenie rozpočtu nejde podľa plánov alebo ak je pri výraznej zmene ekonomickej situácie potrebná celková zmena charakteru fiškálnej politiky. V súčasnosti o plnení rozpočtu počas roka informuje vláda dvakrát. V apríli v programe stability, keď je ešte o aktuálnom roku minimum informácií. A v októbri pri predkladaní rozpočtu na ďalší rok, keď je už priestor na prípadnú korekciu nepriaznivého vývoja v aktuálnom roku minimálny.

Rozpočet pre občanov jednoducho a vizuálne prístupne vysvetlí prioritné ciele rozpočtu a spôsob, ako majú byť dosahované. Nielen u nás majú rozpočtové dokumenty kvôli zákonným požiadavkám stovky strán textu v technickom jazyku. Rozpočtové opatrenia a politiky sú premietnuté do veľkého množstva čiastkových číselných informácií a slovného popisu detailov o rozpočtoch jednotlivých ministerstiev a verejných inštitúcií. Aj pre expertov zaberie preštudovanie a pochopenie rozpočtu veľa času. Na sprostredkovanie kľúčových informácií o cieľoch rozpočtu verejnosti v zrozumiteľnejšej podobe

⁹ Napr. na rozpocet.sk.

¹⁰ OECD: Best Practices for Budget Transparency

dopĺňajú štandardné rozpočtové dokumenty v moderných krajinách “rozpočtom na dlani” alebo “5-minútovým rozpočtom” pre občanov.

Rozpočet pre občanov má byť publikovaný v rovnakom čase ako návrh rozpočtu schválený vládou. Takýto dokument nie je prostriedkom na politickú propagandu, ale má byť objektívny, menej technický a ucelený dokument. Má byť napísaný jednoduchším jazykom s dôrazom na použitie výpovedných tabuliek, grafov a grafov. Aj v minimálnom štandarde by rozpočet pre občanov mal obsahovať 1) očakávaný ekonomický vývoj, 2) projekciu bilancie rozpočtu a dlhu, 3) z akých zdrojov je rozpočet financovaný, ako sú zdaňované skupiny obyvateľstva a sektory ekonomiky, 4) vysvetlenie, ako sú výdavky alokované a prečo, a 5) vysvetlenie cieľov opatrení s výrazným dopadom na príjmy a výdavky.

Obrázok č. 3 – Úvodná strana rozpočtu pre občanov na Novom Zélande



Zdroj: New Zealand Treasury.

Priestor na zlepšenie existuje aj v oblasti zverejňovania informácií. V tejto súvislosti ťažko nájsť dôležitejšie dátumy ako aprílový a októbrový termín notifikácie a následného zverejnenia výsledkov bilancie príjmov a výdavkov a dlhu verejnej správy. Transparentnosti procesu aj informovanosti verejnosti by pomohlo zverejňovanie nielen povinných indikátorov, ale všetkých podkladových údajov, ktoré sú do Eurostatu štatistickým úradom zasielané.

Internetová stránka rozpočet.sk obsahuje množstvo informácií o rozpočte. Napríklad informuje o jednotlivých rozpočtových opatreniach v aktuálnom roku, ktorých bolo v roku 2019 už viac než 2000. Navrhujeme zvýšiť informovanosť verejnosti prípravou výstupov o tom, ako tieto opatrenia agregovane ovplyvňujú plnenie rozpočtu. Rozpočtové opatrenia v priebehu roka zverejňovať aj v tabuľkovej a strojovo spracovateľnej podobe – teraz je plné znenie dostupné len neprehľadne vo formáte pdf.

Rezervy vo zverejňovaní údajov majú štátne podniky a iné subjekty verejnej správy. Jednoznačne by mali mať na webovom sídle podrobné a najmä včasné výsledky hospodárenia ako aj plány do budúcnosti vrátane opatrení na zlepšenie hospodárenia. Okrem informačných povinností je priestor aj na nové druhy analýz. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť by napríklad mohla zverejňovať Správy o fiškálnom zdraví (viac v kapitole III.7) alebo aj Správy o rozdelení príjmov obyvateľov (welfare reports, robí ich napríklad britská OBR¹¹).

¹¹ OFFICE for BUDGET RESPONSIBILITY. 2018. Welfare trends report.

II.5 Ľudské zdroje a analytické kapacity

Kvalitné ľudské zdroje sú kostrou každej organizácie, to platí aj pre štát a jeho inštitúcie. Často sa zlý úmysel alebo nezáujem dáva do popredia zlého ekonomického rozhodnutia. Myslíme si, že za nedôraznou implementáciou oveľa častejšie stojí slabá príprava, zle nastavené procesy alebo nedostatočné schopnosti. Narastajúca komplexnosť potrebných reforiem si vyžaduje čoraz lepšie pripravený aparát. **Hĺbkové systémové zmeny dokážu zabezpečiť len kvalitné verejné inštitúcie a procesy pri budovaní a riadení ľudských zdrojov.** Vo verejnom sektore vidíme viacero oblastí na zlepšenie.

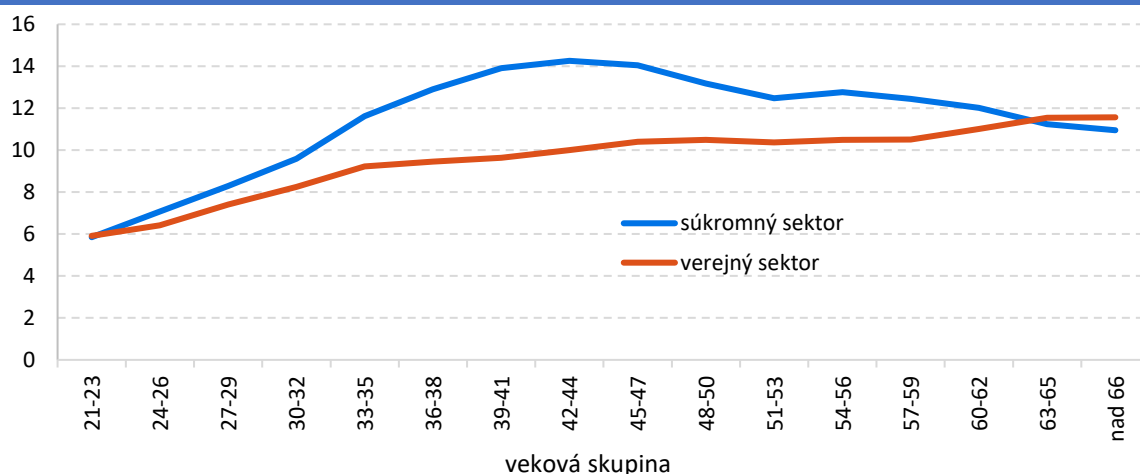
Pre verejný sektor pracuje pätina všetkých pracujúcich v hospodárstve, vrátane samospráv to je 420 tisíc zamestnancov. Tretina z nich pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve. **Problém nie je veľké číslo, ale štruktúra. Počty úradníkov sú primerané v porovnaní s krajinami EÚ, chýbajú nám zdravotné sestry a sociálni pracovníci,** naopak *viac* máme najmä policajtov a vysokoškolských učiteľov.

Na úradníckych pozíciách skúsenosti ukazujú priestor na zefektívnenie. V ostatných rokoch prebehli personálne audity na niektorých úradoch napr. na ministerstvách financií, kultúry, úrade vlády alebo sociálnej poisťovni. Problémom môže byť však vnútorná štruktúra - veľa kapacity venujeme podporným a prierezovým činnostiam, menej odborným. *Navrhujeme preto spustiť rozsiahle personálne audity postupne vo všetkých štátnych úradoch aj podnikoch.*

Verejný sektor rýchlo starne, podiel zamestnancov nad 55 rokov je oproti súkromnému sektoru dvojnásobný. Starnúca populácia obyvateľstva aj pracovníkov poskytujúcich verejné služby bude vyvolávať tlak na prilákanie nových ľudí.

Práca pre štát je dnes pre vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov neatraktívna počas veľkej časti produktívneho veku. Väčšina verejných zamestnancov zarába voči iným zamestnancom v ekonomike menej ako je zvykom v zahraničí. Hlavným dôvodom sú nízke platy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov štátu, ktorí v priemere zarobia o 11 % menej ako im podobní zamestnanci na podobných pozíciách v súkromnom sektore. Problém je ešte vypuklejší vo vybraných profesiách a v drahších regiónoch. Relatívny príjem lekára - špecialistu alebo učiteľa v regionálnom školstve voči súkromnému sektoru alebo kolegom v iných regiónoch sa výrazne líši.

Obrázok č. 4 - Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)

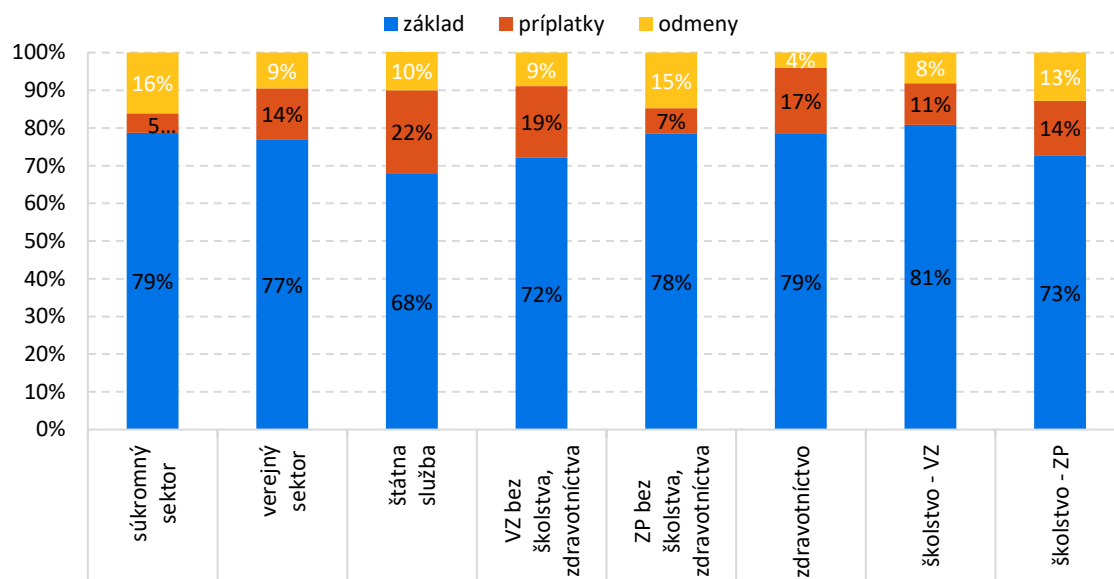


Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP.

Atraktivite a schopnosti manažovať nepomáha formalistický a v praxi rovnostársky systém odmeňovania. Platy v štáte sú oveľa koncentrovanejšie ako v súkromnom sektore, vychádzajú hlavne z formálneho vzdelania a dĺžky praxe. Výkonnostná zložka je nižšia. Výhodou štátu oproti súkromnému sektoru by mala byť stabilita, možnosť bohatej a rôznorodej kariéry a ďalšie nefinančné benefity.

K lepšiemu odmeňovaniu naviazanému na výkon by mohli prispieť širšie odmeňovacie intervaly nahradzujúce súčasné tabuľky a vyšší podiel výkonnostných zložiek.

Obrázok č. 5 - Zložky mzdy (2017)



Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP.

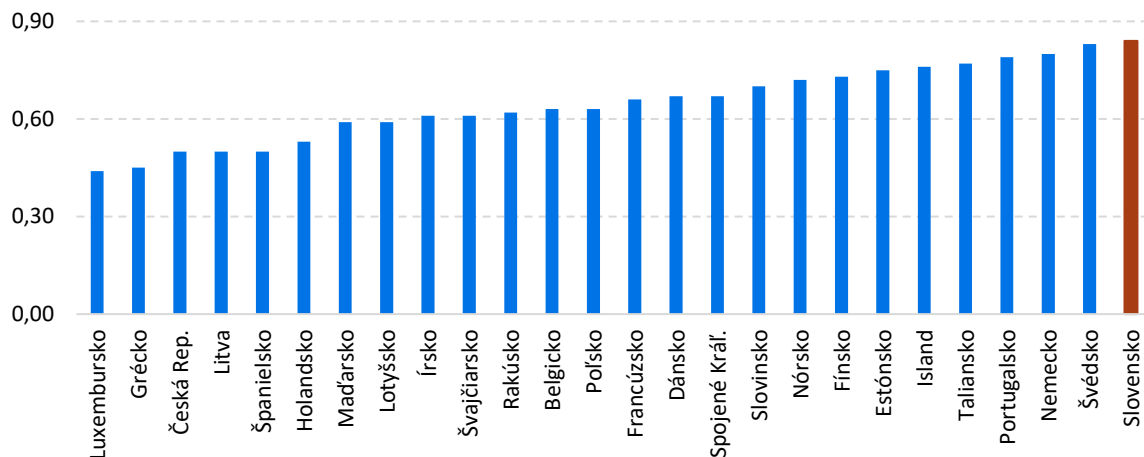
Pozn.: VZ - zamestnanie vo verejnom záujme; ZP zamestnanie podľa Zákonníka práce. Údaje sú bez ozbrojených zložiek.

Kľúčovou výzvou je posilnenie riadenia a koordinácie ľudských zdrojov. Rezorty lobujú za svoje profesie, ministerstvo financií bráni kasu, stratégiu a rozvoj vykonáva iba čiastočne ÚV SR. Neprebíha tak dlhodobé plánovanie počtov pracovníkov, analýza konzistentnosti a súladu rôznych odmeňovacích predpisov (napr. policajti a vojaci), nevieme, či máme zdravú alebo nezdravú fluktuáciu. Neexistujú programy pre talentovaných úradníkov a podpora rotácie úradníkov medzi služobnými úradmi. Štát dnes nerieši tieto náročnejšie otázky a ani nemá dáta napriek tomu, že za ich zber už prostredníctvom MPSVaR Trexime zaplatil¹².

Ideálna miera (de)centralizácie riadenia neexistuje, slovenský model však decentralizuje aj tam, kde to je na škodu. Vyššia miera centralizácie môže prispieť k zvyšovaniu rovnosti, uplatňovaniu rovnakých prístupov a princípov. Naopak decentralizácia prináša manažmentu väčšiu voľnosť pri riadení a lepšiu orientáciu na potreby konkrétnej inštitúcie. *Riešením podľa nášho názoru nie je prílišná centralizácia vo všetkých oblastiach manažmentu po vzore krátkej existencie Úradu pre štátnu službu, ale vyhradenie strategických kompetencií, kontroly ale aj podpory jednotlivých služobných úradov.*

¹² Zmluva zverejnená v Centrálnom registri zmlúv: <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=2541298&l=sk>

Obrázok č. 6 - Miera delegovania riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe vo vybraných krajinách (index, 2014)



Zdroj: ÚV SR (2017) na základe OECD

Chýbajúca analytika ľudských zdrojov a strategický vklad sa prejavuje aj v kolektívnom vyjednávaní, ktoré vo verejnom sektore na Slovensku generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Prispieva k tomu najmä centralizované vyjednávanie, kedy sa o väčšine profesií rozhoduje na vládnej úrovni. Modely iných štátov ukazujú, že decentralizované a oddelené odvetvové vyjednávanie môže lepšie zohľadňovať potreby skupín zamestnancov a regionálnu rôznorodosť. Dôslednejšie oddelenie kolektívneho vyjednávania a určitá deregulácia miezd podporných zamestnancov (napríklad šoférov, upratovačov apod.) alebo sektorová minimálna mzda by mohli zefektívniť proces a priniesť lepšie benefity pre zamestnancov. Deregulácia by zamestnancom umožnila žiadať trhové platy, z pohľadu ústrednej štátnej správy môže byť riešením ponechať vyjednávanie o časti zamestnancov verejnej správy, ktorých neplatí, na samosprávy.

Obsadzovanie všetkých miest štátnej a verejnej služby sa riadi relatívne striktnými formálnymi pravidlami. Tie sú často netransparentne aplikované a nezabezpečuje sa tak výber najlepších kandidátov. Sú ale zároveň dostatočne flexibilné na to, aby výberové konanie nebolo len formalitou a stalo sa efektívnym nástrojom pre výber najlepších zamestnancov.

Obsadzovanie kontrolných a manažérskych pozícií v štátnej správe aj štátnych podnikoch by malo podliehať dodatočným kritériám transparentnosti a dobrého procesu. Hlavne s ohľadom na otvorenosť výberového konania, kritéria pre uchádzačov a verejné vypočutie, hodnotenie a spôsob voľby. Návod ako na to poskytol mimovládny INEKO na svojom blogu¹³.

Špecifickou otázkou sú mzdy manažérov v štátnych inštitúciách aj podnikoch. Obzvlášť pri nich by sa mal klásť dôraz na trhové ohodnotenie v kombinácii s pridelením manažérskej autonómie a zodpovednosti za výsledky.

Prejsť takýmto procesom vo všetkých organizáciách bude veľké sústo a zvládnuteľné to bude len postupne. V štáte sme identifikovali 642 organizácií, z toho 511 pridružených tzv. rozpočtových alebo príspevkových organizácií a 90 štátnych podnikov. Vo väčšine by výberom mal prejsť jeden človek, šéf organizácie. V prípade štátnych podnikov a kontrolných orgánov aj ďalší členovia manažmentu.

¹³ Blog je dostupný na: <http://www.ineko.sk/clanky/ako-vyberat-sefov-verejnych-institucii>

Tabuľka 5 – Výberové konania v organizáciách štátu

	počet organizácií	počet pozícií
podriadené organizácie	511	511
z toho pobočky	364	364
iné kapitoly + "dôležité úrady"	41	41
štátne podniky	90	634
v sektore	19	141
mimo sektoru	71	493
Celkom	642	1 186

Dlhodobu presadzujeme budovanie analytických útvarov v každej verejnej inštitúcii ako minimálny základ pre lepšie pripravené rozhodnutia. Za uplynulé štyri roky sa analytické kapacity štátu viditeľne zlepšili, stále je však potrebné ich významne dobudovať. Dnes existuje analytický útvar na každom ministerstve, majú však veľmi odlišné výsledky. Spolu pracuje na týchto útvaroch 162 analytikov. Kvalita sa stráži vzájomným sieťovaním a spoločnými pravidlami. Riadiaci výbor zložený z analytikov štátu aj externých expertov dohliada na celkovú kvalitu. Všetky výstupy analytických útvarov sú recenzované formalizovaným procesom podobným akadémii, prediskutované na workshopoch a zverejňované¹⁴. Analytické jednotky musia byť vysoko v hierarchii svojej inštitúcie, ako proxy ukazovateľ pre relevantnosť dovnútra inštitúcie. Zverejňovanie výstupov a diskusia s verejnosťou, napríklad na sociálnych sieťach, sú dôležitým princípom fungovania.

Celkové (mzdové) ročné náklady pri dobudovaných analytických jednotkách v inštitúciách centrálnej vlády odhadujeme na 11,6 mil. eur s počtom zamestnancov 280, pričom dnes na analytikov štát vynakladá necelých 5 mil. eur.

Viacero analýz sa podarilo vyrobiť internými kapacitami, stále však veľa analýz a projektovej podpory outsourcujeme. Za ostatných 5 rokov (2014-2018) štát zazmluvnil rôzne analýzy a podporu pri projektovom riadení 136 mil. eur (najväčší obstarávatelia sú vnútro, doprava a úrad vlády). Obstarávanie poradenských služieb by malo podliehať strategickému plánovaniu v spojení s rozvojom vnútorných kapacít. Výška hodinových odmien pre konzultantov typicky dosahuje 80-130 eur (s DPH). Najmä pri opakujúcich sa typoch služieb je predpoklad, že oproti súčasnému stavu existuje priestor na zvýšenie hodnoty za peniaze. Interne by si štát analýzy vyrobil výrazne lacnejšie (hrubý odhad okolo 50 až 70 %) a zároveň tým lepšie udržal skúsenosti a know-how z projektov a mohol z nich benefitovať aj do budúcnosti.

Navrhujeme dobudovať analytické jednotky na všetkých ministerstvách a dôležitých verejných inštitúciách a silnú implementačnú jednotku na úrade vlády a menšie sektorové implementačné jednotky v každej verejnej inštitúcii. Za implementáciu sú zodpovedné všetky vecné útvary. Skúsenosti ale ukazujú, že sa oplatí určiť malú údernú jednotku na monitoring a vynucovanie priorít, či už vlády alebo daných ministrov.

Špecificky sa venujeme IT, nielen analýzam, ale celkovo riadeniu. Na vývoj softvéru plánuje štát počas najbližších 2 rokov najat' najmenej 585 externistov za 202 mil. eur. Štát nemá vlastné kapacity na prípravu IT projektov, služby spojené s vývojom softvéru plánuje nakúpiť od IT firiem na trhu. Podobne ako pri analýzach, aj insourcovaním IT služieb je možná výrazná úspora. Rozumieme, že 100 % týchto služieb sa nedá dosiahnuť hneď a možno ani celé nedáva najlepší zmysel (istá miera outsourcingu vo verejnom IT je bežná aj v zahraničí¹⁵). Ďalší balík peňazí rádovo za 320 mil. eur (priemer za 2017 – 2018) štát platí za prevádzku IT. V opatreniach odhadujeme, že dôsledným IT kontrolingom pri investíciách aj v prevádzke, vrátane optimálnych cien a množstva tovarov, služieb a prác, je možné ušetriť do 20% z celkových približne 500 mil. eur, ktoré dávame na štátne IT.

Budovanie interných kapacít je potrebné realizovať postupne. Získané benefity presahujú úsporu zo zníženia jednotkových cien. Budovanie interných kapacít je zásadnou zmenou, vyžaduje dlhodobý koordinovaný prístup. Interné kapacity zlepšia pripravenosť projektov, ktoré vychádzajú

¹⁴ Výstupy analytických jednotiek sú zverejnené na stránke: www.analytickekapacity.sk

¹⁵ Gartner IT Key Metrics Data 2018 - Government industry, NSW Government ICT Metrics Report 2016–17

z priameho poznania fungovania rezortov a dlhodobé zlacnenie budúcej prevádzky a úprav, ktoré nemusí realizovať externý dodávateľ.

Príklady ako vytvoriť vlastné interné kapacity ponúka zahraničie. Vlastnými kapacitami zabezpečujú IT služby ako vývoj softvéru, používateľský výskum alebo analýzu a návrh aplikácií vo Veľkej Británii (GDS), alebo vo Fínsku (Valtori ICT Center).

II.6. Riadenie investícií

Na Slovensku investujeme viac podľa politických preferencií ako skutočných potrieb. Keď už projekt robíme, radšej nech je väčší, aby sme využili túto príležitosť. Projekty pripravujeme radšej pre každého, aby sme všetkých na oko uspokojili (napr. diaľnice alebo IT). To odkláňa zdroje aj kapacity od priorit.

Chronicky sa nám nedarí vyčerpať rozpočtované investičné výdavky. Miera čerpania investičného rozpočtu klesla najmä v posledných rokoch, avšak ani dlhodobo nie je dostatočná. Kým v rokoch 2011 – 2015 bola miera čerpania celkového investičného rozpočtu na úrovni približne 77 %, od roku 2016 klesla na priemerných 35 % (bez prenesených výdavkov z minulého roka). Dôvodom je najmä nečerpanie a prenášanie investičných výdavkov eurofondových projektov. Zo štátneho rozpočtu sme výrazne nadhodnotili investície do obrany.

Cez investície zároveň konsolidujeme. Investície klesajú výraznejšie v rokoch konsolidácie. V konsolidačnom roku 2003 klesol podiel investícií na celkových výdavkoch verejnej správy o 14 %, čo zodpovedalo 1 % HDP. Výrazne klesali investície aj v pokrízových rokoch 2011-2013, kedy podiel na verejných výdavkoch klesol o 12 %. To je pre ekonomiku nezdravé. V tomto však nie sme ojedinelí, podobnou chorobou trpia aj iné krajiny (Balassone a Franco, 2000) či OECD (Sanz, 2011). Investície totiž predstavujú najmenej rigidné vládne výdavky (Roubini and Sachs, 1989 a Mello, 2008), ktoré je pre politikov ľahšie znížiť alebo odložiť než bežné výdavky (Oxley a Martin, 1991).

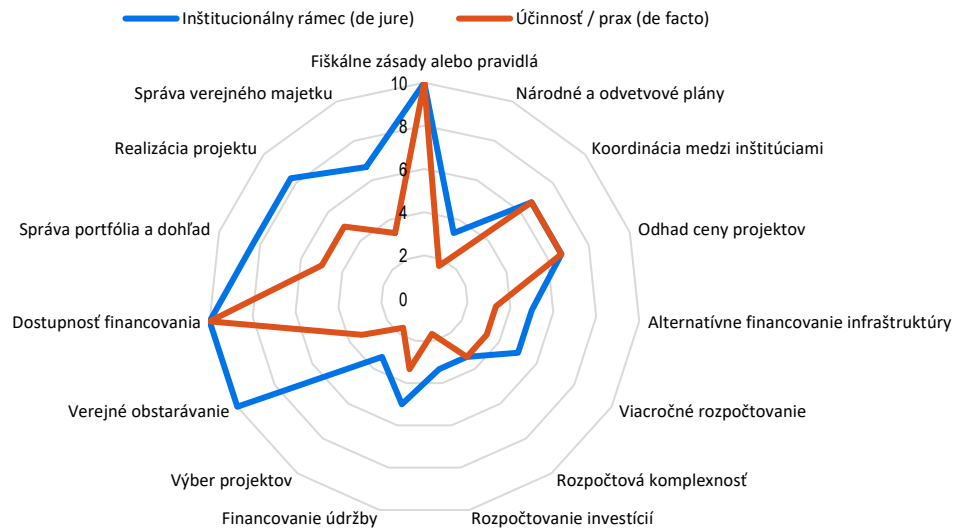
Vďaka projektu Hodnota za peniaze máme prvé informácie o skutočných prínosoch investícií (nielen tých nakreslených, čoho najsmutnejším príkladom sú eurofondové OPIS projekty). Vidíme to na niekoľkých projektoch, najmä z dopravy a IT. Priemerný pomer prínosov a nákladov doteraz hodnotených investičných projektov je na Slovensku na úrovni 1,54 (IT 1,8 – 2,1; Doprava 1,4). Je to viac ako minimum (1), myslíme si ale, že máme navyše. Metodika hodnotenia projektov vo Veľkej Británii (The Green book) považuje za dobré projekty tie, ktoré majú pomer prínosov a nákladov vyšší ako 2. Na Slovensku to dosiahlo len približne 30 % investičných projektov hodnotených ÚHP. Napríklad prioritizáciou výmeny zabezpečovacích zariadení na našich železničiach pri najbližších projektoch za 300 mil. eur sa dá zvýšiť priemerná finančná návratnosť (BCR) na 1,89, čo predstavuje približne o 180 mil. eur viac na prínosoch. Alebo prioritizácia protipovodňových opatrení by oproti plánu v priebehu životnosti protipovodňových opatrení dodatočne odvrátila škody v hodnote 1,3 mld. eur.

Štát dlhodobo pripravuje viac projektov, ako stíha realizovať. Počet projektov s územným rozhodnutím je v porovnaní s potrebou pre doterajšie tempo výstavby dvojnásobný. Projektov s územným rozhodnutím je 25 a 11 z nich získalo územné rozhodnutie pred viac ako 5 rokmi, ich celková predpokladaná hodnota je 4,9 mld. eur. Projekt s územným rozhodnutím môže ísť podľa harmonogramu NDS do výstavby za štyri roky. Spustiť všetky tieto projekty do štyroch rokov by teda znamenalo ročne spustiť 6-7 projektov za 1,2 mld. eur, čo je dvojnásobne rýchlejšie tempo ako doteraz.

Box 5 - Inštitúcie pre riadenie investícií podľa MMF

Pre dobrý manažment investícií sú kľúčové lepšie inštitúcie. Ich stav v rámci projektu PIMA¹⁶ na Slovensku zmapoval Medzinárodný menový fond (MMF). Odporúčania MMF sa zameriavajú najmä na zavedenie lepšieho systému strategického plánovania, vytvorenie zásobníka projektov na základe jasných a robustných kritérií, lepšie rozpočtovanie, efektívnejšie verejné obstarávanie, posilnenie centrálnej úlohy ministerstva financií pri plánovaní a identifikácii rizík a realistické rozpočtovanie údržby.

Obrázok č. 7 - Hodnotenie riadenia verejných investícií PIMA (Public Investment Management Assessments)



Zdroj: MMF.

Riadenie investícií by malo fungovať lepšie. Koordináciu plánov, kontrolu a kvalitu prípravy stavieb upravuje zákon o verejných prácach, ten však funguje formalisticky. Z 24 projektov nad 40 mil. eur zaradených do Rozvojového programu priorit verejných prác na roky 2017 – 2019 bolo doteraz vyhlásené obstarávanie len na päť projektov. Plánovací horizont (tri roky) je krátky, priemerná dĺžka prípravy projektu v doprave je až desať rokov. Zaradovanie projektov do rozvojového programu nie je zladené s ostatnými pravidlami pre prípravu investícií, povinnosťou tak nie je ani len štúdia uskutočniteľnosti.

Základom pre produktívnejšie investície je vytvorenie analyticky podloženého dlhodobého investičného plánu. Na Slovensku vznikol Národný infraštruktúrny plán, avšak chýba mu dôslednejší analytický pohľad, je skôr zásobníkom návrhov ako naozajstnou stratégiou. Pre dobrý investičný plán je nevyhnutné pomenovať oblasti, ktoré sú najdôležitejšie pre zlepšovanie konkurencieschopnosti a kvality života. Je potrebné odhadnúť investičnú medzeru, financovanie súkromným sektorom aj očakávaný dopad na rozpočet.

Následne je potrebné identifikovať najprínosnejšie projekty a zoradiť ich v jednotlivých sektoroch podľa priority a na ne sústrediť kapacity a zdroje. V štúdiu uskutočniteľnosti je potrebné pomenovať alternatívy, finančne vyjadriť všetky relevantné prínosy a náklady. Preferované sú investície s najvyšším pomerom prínosov a nákladov. Analýzy prínosov a nákladov potrebujeme štandardizovať, aby sme ich mohli navzájom porovnávať. V tomto sme sa za ostatné štyri roky posunuli, avšak sme na pol ceste. Vláda dala strechu zjednotením základných pravidiel¹⁷. Postupne vznikajú sektorové metodiky, napríklad v doprave, IT alebo životnom prostredí, ktoré poskytujú špecifické požiadavky a pravidlá.

¹⁶ IMF, 2019. Slovak Republic. Technical assistance report—public investment management assessment.

¹⁷ Rámec na hodnotenie verejných investícií je zverejnený na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/uhp/3370/76/03metodikaCBA-v10.pdf>.

Aj tu je dobrým štandardom transparentnosť. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách budú od 2020 všetky štúdie uskutočniteľnosti zverejňované. ÚHP zverejňuje svoje hodnotenia k veľkým investičným projektom¹⁸, podobne sú verejné všetky metodiky.

Výsledným dokumentom by mal byť harmonogram projektov, ktorý zohľadní čas potrebný na prípravu projektov. Svetovým štandardom je to napríklad vo výstavbe ciest. Harmonogram určí míľniky a je základom pre kontrolu projektov, obstarávanie aj plánovanie rozpočtu. Podľa prieskumov medzi stavebnými firmami zároveň zvyšuje istotu v stavebnom sektore. Transparentné plánovanie výstavby je štandardom takmer v celej vyspelej Európe. Vo Veľkej Británii je napríklad zverejnený harmonogram všetkých investičných projektov pripravovaných na najbližších desať rokov. V Rakúsku je plán výstavby na najbližších päť rokov zverejnený a nemenný, s odhadom nákladov na jednotlivé roky.

Lepší manažment projektov sa odrazí v presnejšom plánovaní v rozpočte verejnej správy, kde by mali byť akceptované len najprínosnejšie projekty. Okrem nákladov je potrebné na rozpočet verejnej správy napojiť aj odhadované prínosy. Ak projekt predpokladá úsporu materiálových nákladov alebo času úradníkov, čo umožní optimalizovať ich počet, naviazanie predpokladov na záväzný trojročný rozpočtový rámec je vhodným nástrojom, aby prínosy neostali len na papieri.

Na kvalitnú prípravu investičných projektov od prípravy investičného zámeru po odovzdanie projektu na čas bez prekročenia rozpočtu je potrebné na viacerých úrovniach **posilniť interné kapacity**. Potrebné inštitúcie sú:

- **Centrálna organizácia na riadenie investičných projektov.** Po vzore Veľkej Británie alebo Írska by mohlo ministerstvo financií zohrávať úlohu centrálného garanta metodík a dohľadu nad projektmi naprieč celým projektovým cyklom. Centrálna organizácia by mala byť zodpovedná za nastavenie záväzného procesného rámca, ktorým investičné projekty prechádzajú pri príprave, spracovaní a implementácii. Dnes tieto úlohy plní čiastočne MF SR. ÚHP hodnotí spoločenskú návratnosť projektu, MF SR je garant metodiky z pohľadu PPP, je centrálnou jednotkou pre súdne spory a, samozrejme, riadi rozpočet verejných financií.
- **Analytické jednotky** by mali zohrávať silnejšiu úlohu aj v príprave investičných projektov. Vzhľadom na znalosť sektorových reálií pripravovať 1) sektorové metodiky v spolupráci s centrálnou jednotkou a 2) analýzy prínosov a nákladov, prípadne celé štúdie uskutočniteľnosti.
- **Projektová kancelária.** Aj výdavky na prípravu a riadenie projektov sa dajú znížiť (čiastočným) insourcingom. Vďaka internej príprave by štát disponoval lepšou kontrolou nad projektom. Funkčná projektová kancelária by mala vzniknúť tiež centrálne alebo na najdôležitejších investičných ministerstvách (doprava, obrana, životné prostredie). Poskytovanie servisu centrálne by mohlo byť obzvlášť prínosné pre malé inštitúcie a samosprávy s malými skúsenosťami s projektmi.
- **Implementačné jednotky** navrhujeme (v kapitole ľudské zdroje) zriadiť na všetkých významných verejných inštitúciách. V spolupráci s analytikmi a projektantmi môžu dohliadať a vynucovať plnenie plánov definovaných v projektovej dokumentácii.

¹⁸ Hodnotenia ÚHP sú dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/hodnotenie-investicnych-projektov/hodnotenie-investicnych-projektov.html>.

- **Centrálne verejné obstarávanie.** Podobne ako pri príprave projektov, istá miera centralizácie má zmysel aj pri verejnom obstarávaní.

Box 6: Budovanie interných kapacít podľa praxe z Veľkej Británie

Centrálnou organizáciou na spracovanie metodík a posudzovanie najväčších investícií je vo Veľkej Británii tzv. IPA (Infrastructure and Projects Authority). IPA zamestnáva 150 interných pracovníkov, ktorí spravujú portfólio 700 projektov a programov v hodnote viac ako 500 mld. GBP, do ktorých môže investovať štát alebo súkromný sektor a dohliada na realizáciu viac ako 150 projektov v hodnote 450 mld. GBP. Ročne spracuje viac ako 200 hodnotení individuálnych investičných projektov, vďaka ktorým bola v rokoch 2011-15 dosiahnutá úspora v investičných projektoch 3 mld. GBP.

Hlavnou zodpovednosťou IPA je:

- Tvorba centrálnych metodík pre spracovanie investičných projektov
- Revízia investičných projektov s nákladmi nad 1 mld. GBP
- Správa a prioritizácia portfólia projektov

IPA je tvorená 5 organizačnými útvarmi, ktoré zastrešujú celý proces prípravy investície od tvorby strategických zámerov a ich premietnutia do politík, cez prípravu projektu, po jeho odovzdanie. Aktivity sú v čo najväčšej miere vykonávané internými kapacitami. Za účelom ich budovania spracováva IPA rámec, v ktorom sú definované role a schopnosti potrebné na efektívnu realizáciu investičných projektov a definované kariérne a študijné cesty ako ich vybudovať.

Tabuľka: Charakteristika úloh a personálneho obsadenia sekcií IPA

Sekcia	Kto	Úloha
1 - Finance and International	Špecialisti na financovanie projektov	Poradenstvo ohľadom možností financovania, hlavne dostupnosť a realizovateľnosti PPP projektov a dohliadanie na intervencie na finančnom trhu.
2 - Operations (ekvivalent ÚHP)	Špecialisti na prípravu projektov	Priame zapojenie do prípravy najväčších projektov už v skorých fázach, oponentúra projektovému tímu. Radia ministerstvám ako realizovať konkrétne projekty.
3 - Project Profession and Standards	Metodici, špecialisti	Zodpovední za vybudovanie kapacít potrebných na realizáciu dobrých verejných projektov. Od definovania štandardov a metodík po kariérne požiadavky a cesty a vzdelávacie programy.
4 - Strategy and Policv		Zpracovanie odporúčaní zo strategických materiálov IPA do konkrétnych politík.

II.7. Iné procesné otázky

Popri šiestich veľkých oblastiach spomínaných v predchádzajúcich kapitolách sú aj ďalšie menšie oblasti vo verejných financiách, v ktorých je priestor pre výrazné zlepšenie: **komplexné posúdenie navrhovaných opatrení, posilnenie princípu „comply or explain“, efektívny výber daní a fiškálna decentralizácia.**

Komplexné hodnotenia vplyvov

Schvaľovanie nových legislatívnych opatrení a regulácií **má byť podložené komplexnou analýzou vplyvov pripravenou rezortným ministerstvom a prejsť verejnou diskusiou.** Doložky vplyvov na verejné financie, sociálnu oblasť, podnikateľské prostredie, životné prostredie, informatizáciu spoločnosti a rodinu sú vyžadované legislatívnym procesom pre nové vládne politiky a regulácie. Doložky sú však často len formálne, ponúkajú čiastkové hodnotenie a opatrenia sú podložené komplexnou analýzou len na ad hoc báze. Veľkým nedostatkom doložiek je aj, že síce formálne obsahujú

časť o tom, aké ciele a výsledný stav má regulácia pomôcť dosiahnuť, väčšinou je popis len všeobecný bez definovania výsledkového indikátora a cielenej hodnoty. Bez výsledkových indikátorov je zároveň prakticky nemožné robiť spätné vyhodnotenie úspešnosti a efektívnosti politiky.

Ešte horšie je pokrytie predbežných ekonomických hodnotení poslaneckých iniciatív a pozmeňovacích návrhov predložených v parlamente. U nich sa nevyžadujú ani doložky. Vplyvy sú vyčíslené len výnimočne, keď skupina poslancov požiada o posúdenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť alebo sa Rada rozhodne o potrebe kvantifikácie poslaneckého návrhu z vlastnej iniciatívy. Okrem využívania analytických kapacít príslušného rezortu na ekonomické hodnotenie poslaneckých návrhov, ktoré odporúčali Filko, Kišš a Ódor (2016), je v zahraničí zaužívané podporiť činnosť parlamentu aj vytvorením nezávislej analytickej inštitúcie, ktorá pripravuje odhady dopadov všetkých (aj uvažovaných) poslaneckých návrhov ešte pred hlasovaním. Dobrú prax v tejto oblasti predstavuje Congressional Budget Office v Spojených štátoch amerických.

Príprava uceleného ekonomického hodnotenia opatrení a následná verejná diskusia pred samotným prijímaním legislatívnych zmien by vďaka spomaleniu legislatívneho procesu priniesla ešte jeden nepriamy benefit v podobe stabilnejšieho podnikateľského prostredia. Časté legislatívne zmeny sťažujú život podnikateľom, ktorí musia na sledovanie a prispôbenie sa meniacej a komplikovanej legislatívy vynaložiť dodatočné náklady. Napríklad zákon o sociálnom poistení sa od roku 2004 menil v priemere každé 2 mesiace, zákon o dani z príjmov približne každé 3 mesiace. S narastajúcou komplexnosťou zákonov by mohli pomôcť spätné hodnotenia efektívnosti legislatívnych zmien, prípadne aj v kombinácii s klauzulami automaticky ukončujúcimi platnosť opatrení po určitom čase (sunset clause), ak sa ich efektívnosť nepreukáže.

Princíp comply-or-explain

Vo vzťahu k odporúčaniam Rady pre rozpočtovú zodpovednosť navrhujeme tiež posilniť **princíp "comply-or-explain"**. Inovácie fiškálnych pravidiel v posledných rokoch priniesli vo svete: a) posilnenie fiškálnych pravidiel, čo viedlo k zlepšeniu hospodárenia vo verejných financiách, b) vytvorenie nezávislých fiškálnych rád, čo znižuje riziká v rozpočte. Túto úlohu si Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dôsledne plní a každoročne pripravuje hodnotiace správy k vývoju verejných financií, dlhodobej udržateľnosti a plneniu fiškálnych pravidiel, o ktorých aktívne informuje verejnosť. Čo sa dá urobiť na strane štátu, aby sa odporúčania RRZ v adekvátnej miere premietali do rozpočtu? Vo Švédsku na posilnenie prepojenia odporúčaní fiškálnej rady s rozpočtom obsahuje rozpočet špeciálnu kapitolu obsahujúcu odporúčania fiškálnej rady. Kľúčovým je však využívanie princípu "comply or explain", ktorý vládu zaväzuje konať v zmysle odporúčaní fiškálnej rady alebo vysvetliť dôvody, prečo sa rozhodne inak. Pre efektívne fungovanie tohto princípu je dôležité zaviesť povinnosť vláde odpovedať na odporúčania RRZ v stanovenej lehote. Cieľom pritom nie je mať ďalekosiahlu hlbokú technickú debatu, ale informovať verejnosť. V najdôležitejších oblastiach a v prípade veľkých rozdielov v hodnotení by odpoveď na odporúčania RRZ mala byť sprevádzaná vypočutím ministra financií v parlamente a/alebo tlačovou besedou.

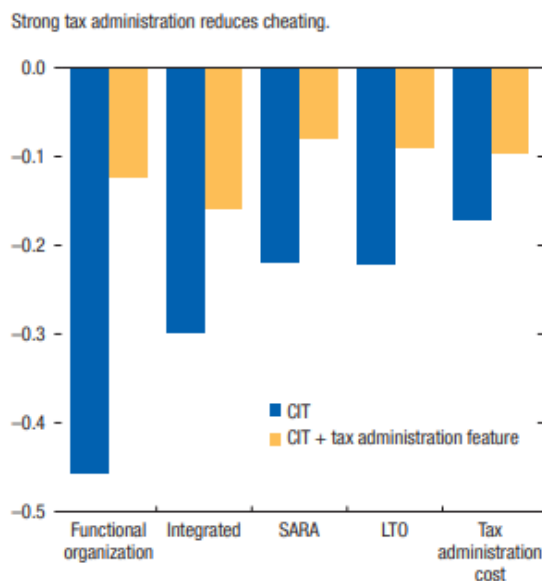
Aj u nás je samozrejmosťou každoročné obhajovanie najdôležitejších rozpočtových dokumentov (Rozpočet verejnej správy a Program stability) ministrom financií pred plénom NR SR. Túto prax navrhujeme rozšíriť aj na vysvetľovanie dôvodov a konkrétnych opatrení v prípade prekročenia ktoréhokolvek sankčného pásma dlhovej brzdy a prezentovanie dlhodobých projekcií verejných financií odsúhlasených Európskou komisiou (Ageing Working Group).

Daňové úniky

Znižovanie únikov na daniach nie je len o big data analytike a chytení kriminálnikov priživujúcich sa na daňovom systéme. Do veľkej miery výšku únikov ovplyvňujú aj inštitucionálne nastavenie daňovej a colnej správy, efektívnosť procesov a zavádzanie dobrých praktík v správe daní do praxe. Medzinárodné skúsenosti ukazujú, že úniky na daniach pomáhajú znižovať napr. aj funkčné usporiadanie daňovej správy, integrácia správy daní a cieľ, vytvorenie špecializovaného daňového

úradu pre veľké daňové subjekty, adekvátne finančné zabezpečenie daňovej správy alebo jej (aspoň čiastočná) autonómia od ministerstva financií (obrázok č. 8).

Obrázok č. 8 – Efekty silnej administrácie daní

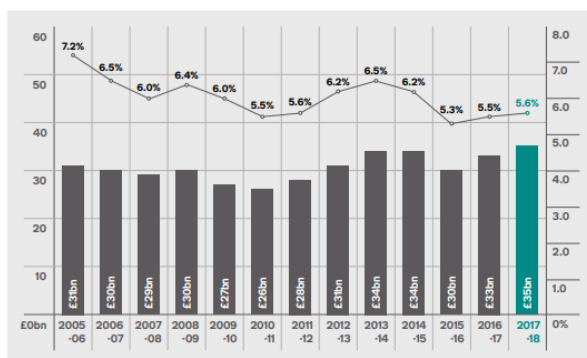


Zdroj: IMF, Fiscal monitor, April 2017

V Európe je jednou z najlepšie fungujúcich finančná správa Spojeného kráľovstva (Her Majesty Revenues and Customs), ktorá kladie dôraz na včasnú, dátami podloženú identifikáciu rizík v súvislosti s neplatením daní. Prepracovaný systém výberu firiem a zberu dát jej umožňuje odhadovať nielen veľkosť výpadkov príjmov podľa jednotlivých daní, ale najmä detailne identifikovať zdroje a príčiny únikov (obrázok č. 9), vďaka čomu je miera únikov v Spojenom kráľovstve na nízkej úrovni. O výsledkoch boja s daňovými únikmi informuje HMRC každoročne v detailnej správe. Podľa tej najaktuálnejšej je najväčšia časť únikov na daniach a odvodoch fyzických osôb nasledovaná DPH. Z pohľadu typu daňovníka sú najrizikovejšími malé podniky a najväčšie výpadky vyplývajú z nedbalosti pri zaznamenávaní transakcií a vyplňaní daňových priznaní a sporov pri interpretácii daňových zákonov. Kriminálna aktivita je až na štvrtom mieste v rebríčku najväčších rizík. Samozrejme, adekvátna reakcia na rozdielne typy rizík sa radikálne líši.

Obrázok č. 9 – Daňová medzera v Spojenom kráľovstve

Tax gap and percentage of liabilities: 2005-06 to 2017-18



Value of the tax gap: 2017-18

By customer group	By type of tax	By behaviour
£14.0bn Small businesses	£12.9bn IT, NICs and CGT	£6.4bn Failure to take reasonable care
£7.7bn Large businesses	£12.5bn Value Added Tax	£6.2bn Legal interpretation
£4.9bn Criminals	£5.2bn Corporation Tax	£5.3bn Evasion
£4.3bn Mid-sized businesses	£2.7bn Excise duties	£4.9bn Criminal attacks
£3.9bn Individuals	£1.6bn Other taxes	£3.9bn Non-payment
		£3.4bn Error
		£3.0bn Hidden economy
		£1.8bn Avoidance

A full time series for tables is available on our website www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps-tables

Zdroj: HMRC.

V súlade s najlepšou praxou **navrhujeme stanoviť ciele Finančnej správy štruktúrované** podľa Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT¹⁹, Medzinárodný menový fond), **každoročne**

¹⁹ Viac informácií o TADAT je dostupných na: <http://www.tadat.org/tadatAtAGlance>

vyhodnocovať pokrok k cieľom a **informovať o ňom verejnosť vo výročnej správe**. Podľa TADAT sa hodnotí efektívnosť daňovej a colnej správy v deviatich oblastiach: 1) integrita informácií o registrovaných daňových subjektoch, 2) efektívne riadenie rizík, 3) podpora dobrovoľného dodržiavania daňových predpisov, 4) včasné podávanie daňových priznaní, 5) včasné platenie daní, 6) správnosť informácií v daňových priznaniach, 7) efektívne riešenie daňových sporov, 8) manažment výberu daňových príjmov a 9) transparentnosť a zodpovednosť voči verejnosti a vláde. **Odraziť sa môžeme od výsledkov TADAT hodnotenia FS SR tímom expertov Medzinárodného menového fondu z apríla 2018, ktorý odporúčame po vzore ďalších 18 krajín zverejniť**²⁰.

Navrhujeme každoročne zverejňovať správu o vývoji daňových únikov a postupne ju rozširovať po vzore HMRC. Je na čom stavať. V roku 2012 zverejnil IFP prvý odhad veľkosti straty príjmov z DPH²¹, následne pribudli manuály na odhad únikov na dani z minerálnych olejov v 2016 a pre medzeru na dani z príjmov právnických osôb v 2019. Postupne sa buduje aj analytická kapacita na odhad únikov využitím veľkého množstva mikroúdajov. Kým prvé štúdie nám mali povedať, akému veľkému problému čelíme, využitie mikrodát prináša omnoho konkrétnejšie odporúčania, ako úniky efektívnejšie mapovať a znižovať. Podľa pripravovanej štúdie IFP a Medzinárodného menového fondu (Chudý a kolektív, 2020) zameranej na odhad únikov na dani z príjmov právnických osôb je potrebné:

- Zvýšiť počet kontrol zameraných na dane z príjmu. Na dosiahnutie mediánovej hodnoty krajín OECD je potrebné zvýšiť počet kontrol DPPO dvojnásobne. V prípade fyzických osôb sa zamerať najmä na vysokopríjmových daňovníkov.
- Centralizovať výber subjektov na kontrolu a spracovanie vstupných a výstupných údajov ku kontrolám.
- Štandardizovať strojovo spracovateľný výstupný protokol z daňovej kontroly na uľahčenie analytického vyhodnocovania výsledkov kontrol.
- Okrem výšky nálezu kontroly dôsledne sledovať a vyhodnocovať výšku doplatenej dane po kontrole. Zamerať kontrolnú činnosť pri dani z príjmov právnických osôb na ekonomicky aktívne subjekty. Veľký podiel kontrol DPPO u „neaktívnych“ firiem, v prípade ktorých sa výsledok určuje cez „pomôcky“, do veľkej miery len zvyšuje daňové nedoplatky, ktoré sú spravidla nevyhnutelné.
- V maximálne možnej miere využívať na identifikáciu rizík informácie tretích strán ako napr. kataster nehnuteľností, register motorových vozidiel a iné.

Fiškálna decentralizácia

Verejné financie nie sú len o rozhodnutiach centrálnej vlády. Preto pri otázkach zlepšovania by sa nemalo zabúdať ani na otázku **fiškálnej decentralizácie**. Súčasný ekonomický vzťah medzi štátom a samosprávami nie sú ideálne nastavené. Ako píše Nižňanský a kol. (2019), v mnohých ohľadoch sa nepodarilo naplniť zamýšľané ciele decentralizácie a súčasný stav nedokáže pružne reagovať ani na aktuálne dôležité trendy. Preto okrem iného navrhujú: zrušiť vyššie územné celky v dnešnej podobe, zrušiť prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, zavedenie účelových obcí (napríklad v školstve), posilnenie vlastných príjmov obcí, zmeniť prerozdeľovací mechanizmus alebo napríklad obmedziť nadmernú reguláciu originálnych kompetencií.

²⁰ Zverejnené reporty TADAT tu: <http://www.tadat.org/performanceAssessmentReports>

²¹ Metodiku IFP v tomto roku vylepšil manuál pripravený v spolupráci s Medzinárodným menovým fondom, ktorý zároveň priniesol odhad únikov po jednotlivých sektoroch ekonomiky.

III. Viac muziky: manažment čistého bohatstva štátu

Ako sme už poukázali, aj silno zašnúrovaný makrofiškálny rámec môže generovať veľmi neefektívne rozhodnutia. Práve preto je dôležité položiť aj otázku, **ako zabezpečiť čo najlepšie výsledky pre občanov v rámci daných ohraničení?** Inak povedané, ako maximálne využiť daný priestor na zlepšenie verejných služieb, zefektívnenie daňového systému alebo napríklad na zabezpečenie čo najlepšej medzigeneračnej spravodlivosti. Tretia kapitola sa venuje práve týmto otázkam.

Namiesto analýzy vybraných oblastí sme sa rozhodli postupovať systematicky. Naším štartovacím bodom je dlhodobá udržateľnosť verejných financií. Tú je možné merať alebo monitorovať podľa rôznych ukazovateľov. Ako však píše Horváth a Ódor (2009), veľmi dobrým zhmotnením dlhodobého pohľadu na verejné financie popri ukazovateľoch udržateľnosti je **čisté bohatstvo krajiny**. Ide o súvahu štátu, teda o transparentnú prezentáciu hlavných aktív a pasív. Čisté bohatstvo je vlastne akýmsi vlastným imaním daňovníkov. Teoreticky atraktívnym, avšak prakticky ťažko realizovateľným cieľom verejných financií by malo byť zvýšenie alebo aspoň udržanie aktuálneho čistého bohatstva krajiny.

Obrázok č. 10 – Zjednodušená súvaha štátu

AKTÍVA

- A1 Nehnutelnosti
- A2 Infraštruktúra
- A3 Zásoba kapitálu
- A4 Likvidné finančné aktíva
- A5 Čisté bohatstvo centrálnej banky
- A6 Čisté bohatstvo štátnych podnikov
- A7 Prírodné zdroje
- A8 Ekologické bohatstvo
- A9 Iné aktíva

PASÍVA

- L1 Explicitný dlh
- L2 Implicitné záväzky
- L3 Podmienené záväzky
- L4 Iné pasíva

ČISTÉ BOHATSTVO

Zdroj: Horváth and Ódor (2009).

Na čisté bohatstvo nevlývajú len príjmy a výdavky rozpočtu (explicitný dlh) ale aj výsledky štátnych firiem, implicitný dlh (napríklad udržateľnosť penzijného systému) alebo napríklad stav a hodnota nehnuteľností verejných inštitúcií. Preto sa v tejto kapitole venujeme pridanej hodnote verejného sektora zo širšieho pohľadu.

Tretia časť je rozdelená do *ôsmich podkapitol*. Prvá podkapitola sa venuje príjmovej stránke rozpočtu, teda najmä daniam a odvodom. Ako zabezpečiť na Slovensku efektívny a spravodlivý daňovo-odvodový systém? Následne sa posunieme na stranu výdavkov, ktorými sa zaoberajú dve podkapitoly. Prvá si kladie často pretraktovanú otázku, kde je možné vo verejných financiách šetriť? Ďalšia sa pýta na tie položky, pri ktorých je reálne očakávať oveľa vyššiu pridanú hodnotu za rovnaký objem finančných prostriedkov. Štvrtá podkapitola skúma možnosti zefektívnenia riadenia štátneho dlhu. Piata sa sústreďuje na čisté bohatstvo vo vlastníctve firiem s majetkovou účasťou štátu. Šiesta sa venuje štrukturálnym reformám, ktoré majú veľký vplyv na implicitné záväzky štátu, teda najmä systémom citlivým na starnutie populácie. Predposledná podkapitola ponúka vylepšenia na identifikáciu a manažment fiškálnych rizík. Posledná sumarizuje odporúčania pre tie aktíva a pasíva na súvahe štátu, ktoré neboli pokryté predchádzajúcimi podkapitolami.

III.1. Daňový systém

Aj keď plne rešpektujeme dôležitú úlohu politických preferencií pri voľbe konkrétneho daňového mixu, hľadania hodnoty na príjmovej strane by sme vzdať nemali. Prioritou je monitorovanie a benchmarkovanie celkového daňového mixu a vyhodnocovanie efektivity daňových výdavkov, zvažovať by sme mali aj účelnosť niektorých daní (zdravotné odvody, sektorové dane).

Medzinárodné skúsenosti hovoria, že zvyšovať hodnotu na príjmovej strane sa dá aj bez zmeny celkového daňového zaťaženia. **Zmena daňového mixu** v prospech väčšieho podielu nepriamych, majetkových daní a daní zameraných na aktivity s nežiadúcim škodlivým vedľajším účinkom (negatívne externality, napr. vyššie dane na aktivity zaťažujúce životné prostredie) pri súčasnom znižovaní priamych daní a odvodov má pozitívny vplyv na ekonomický rast. Druhým dôležitým faktorom za efektívnym daňovým mixom je, aby neprispieval k výrazným bariéram, nespravodlivostiam a nerovnostiam v spoločnosti. Príjmové nerovnosti patria na Slovensku medzinárodne medzi najnižšie, čo nám dáva priestor sa v daňovej politike viac sústrediť na to, ako náš spoločný koláč (ekonomiku) zväčšiť, než ako ho deliť²².

Jednoznačne v prospech rastu by bolo 1) zvýšenie majetkových daní z nehnuteľností a environmentálnych daní kompenzované znížením odvodov pre nízko-príjmových obyvateľov, 2) zvýšenie podielu DPH na daňovom mixe, špeciálne prostredníctvom boja proti daňovým únikom. Okrem posunu od zdaňovania aktivity, by každé z týchto opatrení prinieslo aj druhú dividendu. Znížením odvodov pre nízko-príjmových sa tiež uľahčí vstup na oficiálny trh práce pre menej kvalifikovaných, dlhodobo nezamestnaných a neaktívnych. Majetkové dane z nehnuteľností sú zase mimoriadne efektívne. Zatajiť nehnuteľnosť alebo presťahovať ju do inej krajiny je prakticky nemožné. Dôležité je, aby výška dane odrážala hodnotu nehnuteľnosti. Pokračovanie v znižovaní daňových únikov prináša elementárnu spravodlivosť a rovné podmienky, dôležité pre odmeňovanie snahy a inovácií. Daňové úniky využívajú hlavne menej produktívne firmy²³.

Obrázok č. 11 – Majetkové dane sú na Slovensku nízke a priestor ostáva aj na znižovanie daňových únikov na DPH

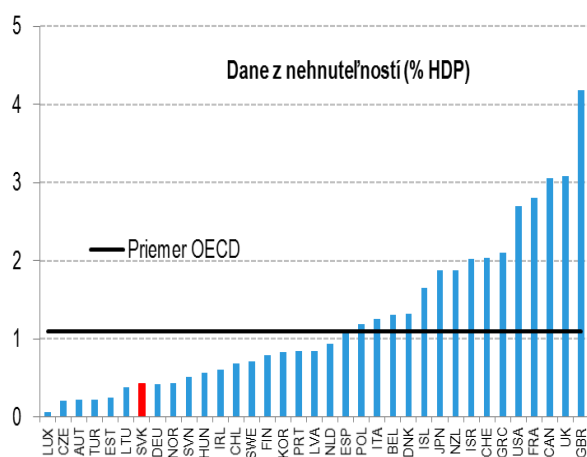
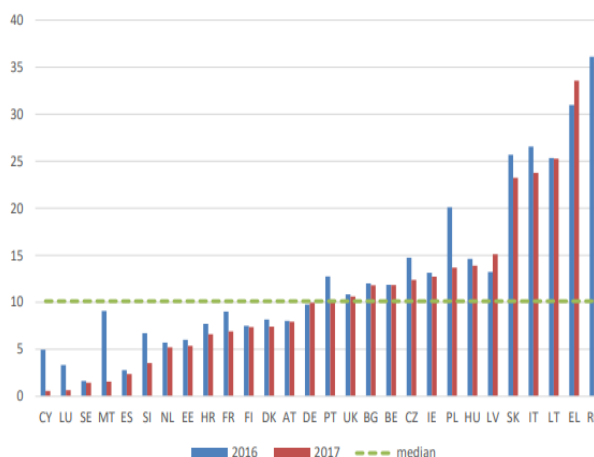


Figure 2.2. VAT Gap as a percent of the VTTL in EU-28 Member States, 2017 and 2016⁷



Zdroj: OECD, EK.

Revízie výdavkov nám už štyri roky dávajú návod nielen na to, kde hľadať vo verejnej správe úspory. Vďaka nim diskutujeme aj o tom, kde by za rovnaké peniaze bolo možné poskytnúť hodnotnejšie verejné služby. **Na príjmovej strane táto diskusia chýba.** V daňovom systéme máme množstvo (väčšinou) malých výnimiek pre určitú skupinu obyvateľov, podnikov alebo pre niektoré ekonomické

²² V súčasnosti ekonómovia diskutujú aj o vplyve nerovností na ekonomický rast. Grigoli a Robles (IMF, 2017) však ukázali, že Slovensko patrí medzi málo krajín, kde znižovanie nerovností nemá potenciál zvýšiť ekonomický rast.

²³ IMF, 2017. Fiscal Monitor.

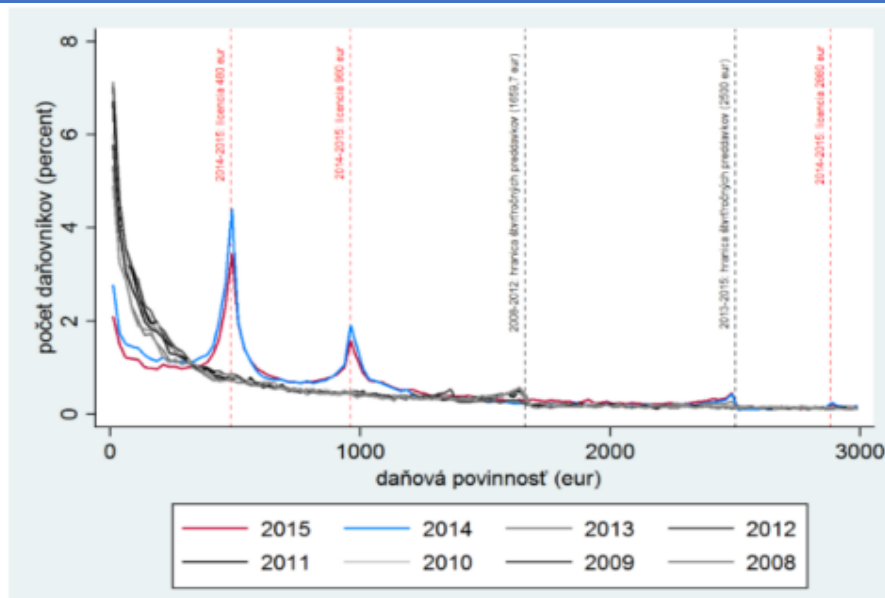
Tabuľka 6 – Zoznam daňových výdavkov (ESA 2010, tis. eur)

Prehľad daňových výdavkov podľa ich účelu	Daň	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Podpora trhu práce, zamestnanosti (prácou podmienené benefity)		258 765	225 418	194 334	203 706	264 211	266 185
Odvodová úľava pre dlhodobozamestnaných	DPFO, SP, ZP	13 771	15 525	17 504	19 738	22 260	25 106
Zamestnanecká prémie	DPFO, SP, ZP	0	0	0	0	0	0
Dohody o prácach vykonávaných mimo pracovný pomer	SP, ZP	73 988	77 695	81 587	85 675	89 967	94 475
Odvodová odpočítateľná položka pre nízko príjmových	ZP	171 006	119 877	27 739	20 676	16 194	14 466
OOP pre dôchodcov na príjmy z dohôd do 200 eur	SP	0	10 523	21 400	21 736	22 024	22 270
13. a 14. plat	SP, ZP, DPFO	0	1 797	30 361	40 311	85 738	81 841
Nepeňažné príjmy (ubytovanie)	SP, ZP, DPFO	0	0	15 742	15 570	15 570	15 570
Nepeňažné príjmy (doprava)	SP, ZP, DPFO	0	0	0	0	12 458	12 458
Sociálna podpora		117 231	119 547	122 490	211 764	220 398	228 874
Oslobodenie príspevku zo soc. fondu na sociálne účely do 2 000 eur	DPFO	796	796	796	796	796	796
Znížená sadzba DPH na vybrané potraviny	DPH	80 740	85 091	88 415	92 115	96 469	100 789
Znížená sadzba DPH na potraviny od 2020	DPH	0	0	0	77 088	80 732	84 347
Daň zo zemného plynu - fakultatívne oslobodenia	SD	27 724	25 699	25 312	25 832	26 469	27 010
Znížená sadzba pre vybrané skupiny na platenie úhrad RTVS	RTVS	7 970	7 961	7 966	7 966	7 966	7 966
Oslobodenie vybraných skupín od platenia úhrad RTVS (od 2020)	RTVS	0	0	0	7 966	7 966	7 966
Charita, dary a príspevky		63 276	68 343	73 991	78 364	80 132	85 880
Asignácia dane - použitie podielu zaplatenej dane	DPFO, DPPO	63 276	68 343	73 991	78 364	80 132	85 880
Podpora rodiny		328 543	332 107	397 389	425 467	435 293	439 643
Uplatňovanie nezdaniteľnej časti základu dane na manžela(ku)	DPFO	62 233	62 998	64 793	66 342	67 659	69 125
Daňový bonus na deti	DPFO	266 310	269 109	332 596	359 125	367 634	370 518
Úľavy na DPPO		13 878	14 176	17 249	14 644	97 392	100 621
Zrýchlené odpisovanie	DPPO	13 878	12 810	11 825	10 915	10 076	9 301
Oslobodenie obchodného podielu	DPPO	0	0	3 971	21 034	22 250	23 536
Oslobodenie vybraných právnych foriem neziskového sektora	DPPO	0	1 366	1 453	1 540	1 629	1 723
Znížená sadzba na 15 % pre firmy s obrátom do 100 tis. eur	DPPO	0	0	0	41 654	44 072	45 220
Znížená sadzba na 15 % pre SZČO s príjmom do 100 tis. eur	DPFO	0	0	0	19 500	19 365	20 841
Prehľad daňových výdavkov podľa ich účelu	Daň	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Podpora špecifických odvetví		214 479	221 578	296 159	233 318	216 521	216 693
Finančný leasing a oslobodenie prenájmu obcí a VÚC	DPFO, DPPO	9 166	9 166	9 166	9 166	9 166	9 166
Daň z elektriny - fakultatívne oslobodenia	SD	13 607	14 964	16 184	16 471	16 832	17 129
Daň z uhlia - fakultatívne oslobodenia	SD	21 402	26 678	24 273	22 046	19 664	17 206
Daň z piva - znížená sadzba pre malé pivovary	SD	1 348	1 381	1 387	1 403	1 424	1 439
Daň z vína - znížená sadzba (0 eur)	SD	30 912	27 790	28 491	28 733	29 088	29 330
Daň z minerálneho oleja - § 10 ods. 3	SD	11 450	11 798	12 037	12 284	12 598	12 913
NČZD na kúpeľníctvo	DPFO	0	1 903	2 048	2 252	2 478	2 726
Rekreačné poukazy	SP, ZP, DPFO	0	0	65 555	67 053	68 539	70 014
Samostatné odpisovanie technického zhodnotenia - kúpeľníctvo	DPPO	0	2 721	3 289	3 289	3 289	3 289
Daň z tabaku - zvýšenie SD na cigarety a tabak od 1.2.2017	SD	4 332	0	0	0	0	0
Daň z liehu - znížená sadzba pre domáce pálenie	SD	0	0	3 650	3 650	3 650	3 650
Daň z tabaku - zvýšenie SD na cigarety a tabak od 1.2.2019	SD	27 089	27 735	4 793	0	0	0
Daň z tabaku - zvýšenie SD na cigarety a tabak od 1.2.2020	SD	95 171	97 442	101 030	28 291	0	0
Znížená DPH na ubytovanie	DPH	0	0	24 256	25 449	26 641	27 889
Znížená DPH na print	DPH	0	0	0	6 456	6 456	6 456
Skrátenie doby odpisu pre elektromobily	DPPO	0	0	0	6 775	16 697	15 487
Podpora vedy a výskumu		25 191	30 942	47 091	63 888	70 212	77 494
Úľava na dani pre príjemcov IP	DPPO	23 259	15 908	19 584	19 388	19 194	19 002
Úľava na dani (superodpočet VaV)	DPPO	1 932	15 034	27 508	44 500	51 019	58 492
Podpora vzdelávania		6 967	7 438	7 852	8 150	8 534	9 001
Znížená sadzba dane na knihy	DPH	6 967	7 438	7 852	8 150	8 534	9 001
Podpora zdravia		137 758	147 063	155 257	163 518	171 120	180 345
Znížená sadzba DPH na lieky	DPH	123 825	132 189	139 555	144 835	151 675	159 974
Znížená sadzba DPH na vybrané zdravotnícke pomôcky	DPH	13 932	14 873	15 702	16 296	17 066	18 000
Športové poukazy	SP, ZP, DPFO	0	0	0	2 387	2 379	2 371
Podpora bývania		4 004	5 131	9 829	16 978	24 018	30 919
Oslobodenie príjmu z prenájmu do 500 eur	DPFO	4 004	4 251	4 566	4 780	5 023	5 263
Daňový bonus na hypotéky	DPFO	0	880	5 263	12 198	18 995	25 656
Podpora kapitálu, úspor a investícií		71 134	8 816	11 703	15 659	37 741	45 884
Oslobodenie príjmu z prevodu opcií, cenných papierov a podielov (účasť) na s.r.o., k.s. a v družstve do výšky 500 eur	DPFO	159	169	182	190	200	209
NČZD na DDS, životné poistenie a účelové sporenie	DPFO	2 796	4 477	7 153	10 990	16 720	25 008
NČZD pre dobrovoľné príspevky (2 %) do 2. piliera	DPFO	10 234	0	0	0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja CP prijatých na obchodovanie na burze	DPFO	2 297	2 433	2 552	2 618	2 746	2 884
Osobitný základ dane pre príjmy z kapitálového majetku	DPFO	116	116	116	116	116	116
Dlhodobé investičné sporenie	DPFO	1 531	1 622	1 701	1 745	1 831	1 922
Zavedenie dane z dividend	DvZ	54 000	0	0	0	0	0
Lubovoľný odpis majetku	DPPO	0	0	0	0	15 028	14 645
Opravné položky podľa účtovníctva	DPPO	0	0	0	0	1 100	1 100
Iné		88 045	99 136	102 934	108 613	111 767	54 556
Nezdanenie paušálnych náhrad	DPFO	966	1 011	1 073	1 153	1 207	1 268
Oslobodenie výhier do výšky 350 eur mesačne	DPFO, SP, ZP	898	902	906	910	914	919
Oslobodenie príplatkov sudcov a prokurátorov od dane	DPFO	68	71	75	81	85	89
Daň z liehu - znížená sadzba pre pestovateľské pálenie	SD	6 704	11 981	8 344	8 230	8 363	8 463
Oslobodenie deputátov a iných nepeňažných príjmov	SP, ZP	79	74	70	66	62	58
Ročné zúčtovanie sociálnych odvodov	SP	48 089	51 724	55 261	58 831	59 446	0
Pravidlá nízkej kapitalizácie	DPPO	26 740	28 373	30 104	31 942	33 891	35 960
Oslobodenie príjmov pre krízové situácie od DPPO	DPPO	4 500	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Refundit	DPH	0	0	2 100	2 400	2 800	2 800
Negatívne daňové výdavky		-128 825	-20 425	-19 049	-17 770	-36 309	-30 369
Osobitná sadzba dane pre vybraných ústavných činiteľov	DPFO	-252	-263	-276	-290	-304	-319
Daňová licencia - negatívny daňový výdavok	DPPO	-106 050	0	0	0	0	0
Obmedzenie umorovania strát	DPPO	-21 653	-20 162	-18 773	-17 480	-36 005	-30 050
Daň z minerálneho oleja - zmena sadzieb od 1.1.2018 (zjednotenie)	SD	-870	0	0	0	0	0

Na rozdiel od sociálneho poistenia je zdravotné poistenie plne solidárne. Vo svojej podstate tak zdravotné poistenie predstavuje druhú daň z príjmov. Podobne ako vo verejnom školstve, bez ohľadu na to, koľko do systému zaplatíte, dostanete rovnaké služby. S prechodom na programové rozpočtovanie v zdravotníctve je podľa nášho názoru opäť o dôvod menej na existenciu zdravotných odvodov. **Na príjmovej strane by sa zrušené zdravotné odvody nahradili vyššími príjmami z mixu ostatných daní.** Po administratívnej stránke by sa daňový systém zjednodušil o platenie jednej dane a zároveň by sa zmenšil aj počet inštitúcií vyberajúcich dane. Dôraz na výsledky a stabilitu financovania v zdravotníctve podporí **zavedenie programového rozpočtovania** vo verejnom zdravotnom poistení a zmena v spôsobe rozpočtovania výdavkov na zdravotníctvo.

Skúsenosti z minulých rokov ukazujú, že netreba vždy a za každých okolností vylučovať ani neštandardné daňové opatrenia. Daňové licencie pre právnické osoby nespĺňali kritériá dane nadizajnovanej podľa učebníc. Naopak, daň "na hlavu" a sektorové dane majú zlú povest' ako nespravodlivé a deformujúce podnikateľské prostredie. Nízka úspešnosť výberu daní u nás je notoricky známa, pred zavedením daňovej licencie 50 % našich daňových subjektov, hlavne tých malých, vykazovalo nulovú daňovú povinnosť. Po zavedení daňovej licencie sa šibnutím čarovného prútika percento firiem vykazujúcich kladnú daňovú povinnosť zvýšilo. Daňová kontrola je nákladná záležitosť, špeciálne u malých firiem, daňová licencia tak predstavovala zaujímavé alternatívne riešenie. Do budúcnosti sa nádeje pre efektívnejšie kontroly malých firiem vkladajú hlavne do zvyšujúcej sa elektronizácie a automatizácie. Stále však platí, že **špeciálne dane by mali byť maximálne dočasnou záplatou na zle fungujúcu reguláciu**, kým nedôjde k jej náprave. S ohľadom na to navrhujeme, aby sa pri špeciálnych odvodoch pre regulované odvetvia a finančné inštitúcie aj koncesionárske poplatky za televíziu a rozhlas stanovil záväzný plán na ich ukončenie, podľa potreby doplnený krokmi na zvýšenie efektivity regulačného rámca.

Obrázok č. 13 – Rozdelenie daňovej povinnosti



Zdroj: RRZ, 2017.

III.2. Kde hľadať zdroje?

Starnutie obyvateľstva, potreba štrukturálnych reforiem aj dodatočných investícií, hrozba veľkej štrukturálnej zmeny v ekonomike v dôsledku automatizácie sú všetko dôvody, ktoré budú vytvárať tlak na rozpočet. Zároveň vládou schválený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2020-2022 indikuje, že na dosiahnutie cieľa vyrovnaného rozpočtu bude potrebné prijať dodatočné opatrenia v hodnote 770 miliónov eur v roku 2021 a 1 246 miliónov eur v roku 2022. **Naším cieľom nie je hodnotiť aktuálny rozpočet, ani veľkosť rizík v ňom, nasledujúce časti štúdie by mali ponúknuť menu, kde hľadať priestor na zvýšenie príjmov alebo na úspory.**

S ohľadom na argumenty z podkapitoly III.1 by sme na príjmovej strane preferovali opatrenia uvedené v tomto odseku. **Najväčší potenciál pri zvyšovaní príjmov je pri DPH**, prioritou je pokračovanie v znižovaní únikov na DPH. Zníženie medzery výberu DPH na úroveň priemeru EÚ by do rozpočtu prinieslo dodatočné príjmy v hodnote takmer 1 % HDP a výrazne by prispelo aj k zvýšeniu spravodlivosti daňového systému, realizácia si však vyžiada dlhšie obdobie. Veľkou dlhodobejšou prioritou je tiež **zvýšiť dane z nehnuteľností**. Daň z nehnuteľností je veľmi efektívna daň, keďže nezdaňuje ekonomickú aktivitu a predmet dane sa nedá skryť alebo presunúť. Zvýšenie dane z nehnuteľností na úroveň priemeru OECD by do rozpočtu prinieslo približne dodatočných 600 mil. eur. Taktiež **zvyšovanie spotrebných a environmentálnych daní penalizujúce negatívne externality by nemalo závisieť na politických preferenciách**. Tieto opatrenia majú menší fiškálny potenciál, na druhej sa dajú rýchlo zrealizovať.

Revízia daňových výdavkov tiež predstavuje preferovanú možnosť s relatívne veľkým potenciálom na zvýšenie príjmov. Popri nej uvádzame aj (čisto z ilustratívnych dôvodov) koľko by do rozpočtu prinieslo zvyšovanie sadzieb jednotlivých väčších daní, ktoré by podľa potreby a v závislosti od politických preferencií mohli doplniť opatrenia uvedené vyššie. Výhodou revízie daňových výdavkov a zvyšovania sadzieb je vyššia rýchlosť implementácie. Výrazný dopad na príjmy by mohli priniesť najmä zmeny hlavnej sadzby DPH spolu so zúžením oblastí podliehajúcich zníženej sadzbe. Medzinárodné skúsenosti zároveň ukazujú, že znížená sadzba DPH sa premieta do nižšej ceny len v malej miere a je teda neefektívnym nástrojom na podporu spotreby preferenčných tovarov.

Tabuľka 7 – Potenciál daňových opatrení (mil. eur)				
Oblasť	Opatrenie	Prvý rok	Potenciál	Horizont plnenia
Prioritné daňové opatrenia		472	1945	
Daň z nehnuteľností	Zvýšenie výnosu dane na 1,1 % HDP v závislosti od hodnoty nehnuteľnosti	0	603	5
	Zmena základu dane zo stavieb zo zastavanej plochy na úžitkovú plochu	60	60	1
Daň z pridanej hodnoty	Zníženie medzery výberu dane na DPH na priemer EÚ	93	928	10
Spotrebné dane	Zvýšenie spotrebných daní na cigarety (+40c) a bezdymové tabakové výrobky (+50c)	102	137	2
	Zavedenie spotrebnej dane zo sladených nápojov	40	40	1
	Zavedenie zdanenia tichého vína na 50 centov na 0,75l za fľašu	24	24	1
	Zvýšenie zdanenia liehu	20	20	1
Enviromentálne dane a poplatky	Zrušenie fakultatívnych oslobodení na energetické dane	61	61	1
	Cirkulačná daň na motorové vozidlá	42	42	1
	Zvýšenie cien diaľničných známok o 30 %	21	21	1
	Letecká daň	9	9	1
Revízie daňových výdavkov a zvýšenie sadzieb daní		1161	2622	
Daň z pridanej hodnoty	Zvýšenie základnej sadzby dane na 21 %	360	360	1
	Zrušenie daňových výdavkov na DPH	NA	373	2
Daň z príjmov fyzických osôb	Zvýšenie základnej sadzby dane na 20 %	223	223	1
	Zvýšenie 2. sadzby dane DPFO na 27 % zo súčasných 25 %	39	39	1
	Revízia daňových výdavkov DPFO	NA	572	2
Sociálne a zdravotné odvody	Zvýšenie zdravotných odvodov na 15 %	300	300	1
	Revízia daňových výdavkov na zdravotných a sociálnych odvodoch	NA	284	2
Daň z príjmov právnických osôb	Zvýšenie DPPO na 22 %	134	134	1
	Revízia daňových výdavkov na DPPO	NA	232	2
	Znovuzavedenie daňových licencií	105	105	1
Spolu		1633	4567	

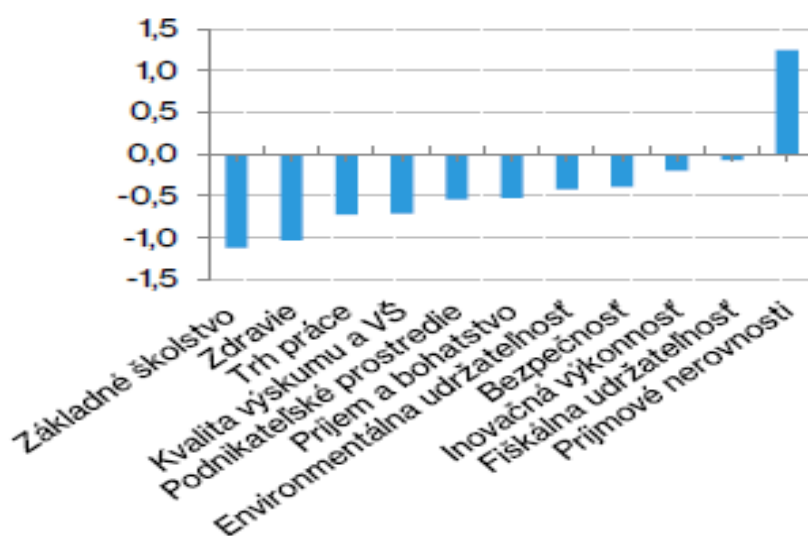
Verejné výdavky môžeme mať na Slovensku oveľa efektívnejšie. Nižšie pomenujeme opatrenia ako to dosiahnuť. Najprv sú uvedené všetky technické opatrenia, ktoré by *nemali* byť otázkou politickej preferencie, keďže zlepšujú efektívnosť verejných výdavkov, bez negatívnych vplyvov na firmy alebo občanov. Sú spolu za 2 mld. eur. V uplynulých troch rokoch predstavil ÚHP a neskôr schválila vláda v rámci rozpočtu verejných financií opatrenia za takmer 900 mil. eur z nich. Ďalšie opatrenia sú otázkou politickej preferencie. Ide o výber najväčších opatrení, ktoré by sa väčšinou dotkli peňaženiek vybraných skupín občanov. Opatrenia sú spolu za 809 mil. eur.

Myslíme si, že pre vstup do prvej ligy potrebujú verejné financie hlbší zárez ako doteraz schválené konsenzuálne realokácie v rámci sektorov. V prvom rade je nutné opatrenia aj plniť, aby sme mohli razantne investovať do priorít. Zároveň by bolo žiaduce oveľa viac sa rozprávať o výsledkoch, ktoré dostávame z verejných peňazí. Výsledkovo orientované rozpočtovanie je trendom najvyspelejších krajín. Základným nástrojom verejných financií na to je programové rozpočtovanie, ktoré u nás nefunguje vôbec. Rozpočtovú disciplínu na výdavkovej strane by mohli výrazne zlepšiť výdavkové limity a fungujúce trojročné rozpočtovanie. V neposlednom rade potrebujeme rozumnejšie investovať. Projekty identifikovať na základe naozajstnej analýzy, nielen preferencie politikov alebo podľa toho aký projekt sa podarilo pripraviť.

Priority verejnej politiky by sme mali **určovať na základe ich potenciálu zlepšiť kvalitu života občanov v dlhodobom horizonte.** Tento prístup ide nad rámec zaužívaného HDP, ktorý je len podmnožinou kvality života. Tú ovplyvňujú aj ďalšie nefinančné faktory.

Výdavkové priority slovenských verejných financií sú, podľa nás, **školsťvo, zdravotníctvo, pomoc slabším a integrácia zraniteľných skupín obyvateľov.** Na stanovenie priorít univerzálna jednoduchá analytická metóda neexistuje. Priority definujeme dvomi prístupmi vychádzajúcimi z medzinárodných porovnaní s najlepšimi. Prvým je identifikácia priorít medzinárodným porovnávaním výsledkových ukazovateľov, ktoré sú súčasťou vládneho Národného programu reforiem. IFP²⁴ takto identifikoval ako priority školstvo, zdravotníctvo a trh práce. Druhým je zaostávanie vo výdavkoch, podľa metodiky COFOG, kde vidíme aj na ktoré oblasti dávame, naopak, viac peňazí. Čo je indícia na šetrenie, ktorú je potrebné rozmeniť na drobné. Toto porovnanie potvrdzuje školstvo ako hlavnú oblasť, v ktorej zaostávame.

Obrázok č. 14 – Hlavné výsledkové ukazovatele, štandardná odchýlka od priemeru OECD a EÚ



Zdroj: IFP.

²⁴ Manuál IFP je dostupný na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/5/Trivyzyvyslovenskejekonomiky.pdf>.

Útvar hodnoty za peniaze zanalyzoval za prvé tri roky svojej existencie 60 % verejných výdavkov, ktorých súčasťou sú najväčšie sektory verejných financií ako zdravotníctvo, školstvo, trh práce, doprava, IT a ďalšie. Začnime tým, kde existujú úspory.

Tabuľka 8 – Potenciál opatrení z revízií výdavkov a ostatných opatrení, v mil. eur		
	Prvý rok	Potenciál
Revízie výdavkov (schválené vládou)	375	880
Ostatné technické opatrenia	665	1 330
Politické opatrenia	809	809

Nižšie (tabuľka 9) je kompletný zoznam identifikovaných opatrení. Tu pomenujeme najväčšie a najdôležitejšie z nich:

- **Zdravotníctvo** – potrebuje investície, ale slabé výsledky ukazujú aj na významnú vnútornú neefektívnosť. Peniaze preto musíme hľadať aj v systéme. Najneefektívnejšie sú výdavky na lieky, nasleduje diagnostika a nadmerný počet návštev špecialistov. Potenciál úsporných opatrení identifikovaných revíziou je 542 miliónov eur ročne. Opatrenia nie je možné naplniť hneď, vyžadujú si postupný nábeh, niektoré až 10 rokov. V roku 2020 je možné usporiť 148 mil. eur bez negatívneho vplyvu na výsledky.
- **IT** - prioritou je aj naďalej zvyšovanie efektívnosti výdavkov. Predpokladáme, že celkové IT výdavky je možné počas 2 až 4 rokov znížiť o 10 až 20 % bez obmedzenia kvality služieb. Strednodobými opatreniami sú zlepšenie sledovania IT výdavkov (analytické sledovanie a manažment) a zavedenie manažérskej zodpovednosti za ich výšku, zmena orientácie z veľkých jednorazových projektov na priebežné a lepšie manažovateľné a budovanie interných kapacít. Opatreniami, ktoré môžu začať fungovať už v ďalšom roku sú najmä stanovenie cenových limitov na nákup tovarov a služieb a prehodnotenie predĺžovaných zmlúv na prevádzku a rozvoj informačných systémov.
- **Doprava** – prvá revízia výdavkov nenašla konsenzus na žiadnych úsporných opatreniach. Najdôležitejšie (nefinančné) opatrenie v doprave je prioritizácia investičných projektov, na základe analýzy (v cestných aj železničných projektoch). Výrazne potrebujeme investovať do opráv a modernizácie ciest prvej triedy. Optimalizačný projekt na ŽSR odporúča opatrenia za 150 mil. eur, z čoho polovica je jednorazový príjem z predaja nepotrebného majetku. Zvyšok je štrukturálna úspora najmä zvyšovaním automatizácie, zefektívnením zamestnanosti a štandardizáciou údržby. Sme presvedčení, že neefektívnosť sa dá nájsť aj v ostatných podnikoch v rámci dopravy, na analýzu ktorých zatiaľ nebol mandát.
- **Školstvo** - je sektor, ktorý potrebujeme významne dofinancovať. Aj tu ale môžeme hľadať zdroje vo vnútri. Počet vysokoškolákov kvôli demografii klesá, počty pedagogických aj nepedagogických zamestnancov sa tomu ale neprispôsobujú. Ak by sme podiel zamestnancov na študentov zafixovali na úroveň ČR a pre nepedagogických zamestnancov na úroveň roka 2010, znížili by sa personálne výdavky o 83 mil. eur. Kvalitu vzdelávania by sme mali hľadať aj inde ako v počtoch pedagógov. Na vysokých školách takmer všetci študenti končia magisterským titulom, pričom v ich následnej praxi by stačil bakalár. Ak by sme dosiahli podobnú štruktúru absolventov ako v OECD, minuli by sme ročne o 28 mil. eur menej. V regionálnom školstve by sme mali racionalizovať sieť škôl a navrhujeme zrušiť kreditové príplatky. Menšiu úsporu môžu priniesť aj opatrenia na inklúziu v školstve ako zrušenie nultých ročníkov a lepšia diagnostika mentálneho postihnutia. Spolu sme takto v školstve identifikovali opatrenia za 190 mil. eur, ktoré by mali byť prioritne využité na zvyšovanie plátov učiteľov a počtov ich asistentov.
- **V životnom prostredí** - vidíme priestor najmä v zvyšovaní príjmov z poplatkov za skládkovanie, zálohovanie fliaš, vstupného do národných parkov a najmä zrušením fakultatívnych oslobodení v spotrebných daniach na uhlie, elektrinu a plyn, ktoré môžu pomôcť plniť zelené ciele. Podrobnejším skríningom prešiel Slovenský vodohospodársky podnik. Spolu môžu opatrenia priniesť 149 mil. eur, pričom väčšina sa dá dosiahnuť rýchlo.
- **Prevádzka štátu** – štátna správa míňa na svoju prevádzku 5,6 mld. eur (*osobné výdavky, tovary a služby*). Čiastkové prevádzkové analýzy sú súčasťou všetkých revízií výdavkov. Na ilustráciu,

zníženie nákladov na tovary a služby v štátnej správe o 10 % by prinieslo úsporu 208 mil. eur. Môže sa udiat' viacerými spôsobmi, napríklad:

- nižšie jednotkové ceny (napr. pri ŽSR vidíme priestor pri tovaroch do 20 % a službách od 20 do 60 %),
- insourcingom služieb, ktoré si dokáže štát urobiť lacnejšie a často aj lepšie,
- centralizáciou podporných a prierezových činností v rámci rezortov, ideálne celého štátu, alebo
- spájaním a rušením úradov, ktoré priniesú úspory na mzdách aj ostatnej prevádzke. Napríklad zlúčením ÚVZ a ŠPVS môžeme ušetriť 13,5 až 19,3 mil. eur.
- **Mzdy** – pripravovaná revízia výdavkov na mzdy a zamestnanosť identifikovala úsporné **opatrenia za 690 mil. eur. Ako kľúčové opatrenie definuje revízia optimalizačné personálne audity vykonávané internými kapacitami štátu.** Auditmi by mali postupne prejsť všetky ministerstvá, orgány ústrednej štátnej správy (potenciál 147 mil. eur počíta s 10 % úsporou odhadnutou zo skúsenosti z doterajších auditov na MF SR, MK SR, MO SR, ÚV SR, SP, SVP, VŠZP, ŽSR, ako mierne konzervatívny) a štátne podniky. Audity vykonané internými kapacitami poskytnú konkrétne a udržateľné opatrenia namiesto plošných a neudržateľných znižovaní výdavkov z minulosti. **Zefektívnosťou podporných a prierezových činností ministerstiev a ich podriadených** organizácii je možné ušetriť viac ako 34 mil. eur ročne. Cieľom by malo byť v dlhodobom meradle vytvoriť niekoľko štátnych servisných centier. Finančne významné úspory môže priniesť **koncentrácia výkonu samospráv do väčších celkov a zníženie počtu policajtov na európsky priemer.** Implementácia týchto opatrení si však vyžaduje dlhší čas. Súčasťou úspory je zníženie počtu zamestnancov na vysokých školách spomínané vyššie. **Vďaka IT projektom** v rámci OP II môžeme usporiť desiatky miliónov eur, najmä na projektoch MV SR.

Zoznam opatrení v tabuľke 9 nie je vyčerpávajúci, niektoré ministerstvá zatiaľ neprešli revíziou výdavkov. Na zváženie ponúkame **d'alsie opatrenia, ktoré závisia od politických preferencií.** Väčšina z nich sú dávky konkrétnym skupinám občanov, ktoré nemajú iný ako čisto hotovostný vplyv, na rozdiel od (napríklad) environmentálneho zdaňovania uvedeného vyššie. Spolu môžu vytvoriť priestor viac ako 800 mil. eur. Hlavné opatrenia z tejto kategórie sú:

- zrušenie príspevkov pri narodení dieťaťa, ktoré nemajú motivačný vplyv na pôrodnosť, prípadne ich nahradenie štartovacím balíčkom po vzore Fínska,
- zrušenie vianočných dôchodkov,
- skrátenie rodičovskej dovolenky, bližšie k medzinárodnému priemeru,
- obrana – aktuálny rozpočet ráta s rýchlym nárastom výdavkov na obranu. Pri zachovaní podielu výdavkov na obranu voči HDP z roku 2018, t.j. 1,23 % HDP, znížili by sa výdavky na obranu v roku 2020 o 412 mil. eur.

Tabuľka 9 - Návrh úsporných opatrení - potenciál a návrh na prvý rok realizácie, v mil. eur

Oblasť	Opatrenie	Prvý rok	Potenciál	Horizont plnenia
Technické opatrenia		894	2 001	
Politické opatrenia		809	809	
Technické opatrenia		542	2 001	
IT (2019)	IT - Stanovenie cenových limitov na nákup tovarov a služieb a prehodnotenie predlžovaných zmlúv na prevádzku a rozvoj informačných systémov	12	71,5	6
Školstvo (2017)	Školstvo spolu	30	88	
Školstvo	Prijat' opatrenia na podporu racionalizácie siete základných škôl.	8	14	1
Školstvo	Zrušiť možnosť získať kredity na kreditový príplatok	10	46	1
Školstvo	Prijat' opatrenia na zvýšenie podielu bakalárskych študentov, ktorí nepokračujú v magisterskom štúdiu.	12	28	1
Práca a sociálne veci (2017)	Práca a sociálne veci spolu	59	59	
Práca a sociálne veci	Zvýšenie efektívnosti pobočiek Sociálnej poisťovne	10	10	1
Práca a sociálne veci	Ročné zúčtovanie sociálnych odvodov (schválené, súčasť prognózy MF SR)	49	49	1
Práca a sociálne veci	Zníženie veku nároku na prídavok na dieťa	30	30	1
Pôdohospodárstvo (2019)	Pôdohospodárstvo spolu	4	5	
Pôdohospodárstvo	Podporné a prierezové činnosti	1	2	3
Pôdohospodárstvo	Nákup služieb	3	3	1
Zdravotníctvo II (2019)	Zdravotníctvo II spolu	135	498	
Zdravotníctvo II	Zdravotná starostlivosť	2	214	10
Zdravotníctvo II	Lieky	114	216	5
Zdravotníctvo II	SVLZ	10	43	3
Zdravotníctvo II	Zdravotnícke pomôcky	10	20	3
Zdravotníctvo II	Ostatné	0	4	3
Mzdy (2019)	Mzdy spolu	173	623	
Mzdy	Audity na ministerstvách	37	147	4
Oblasť	Opatrenie	Prvý rok	Potenciál	Horizont plnenia
Mzdy	Audity vybraných štátnych podnikov (ŽSR, VŠZP a SVP)	vid' nižšie	vid' nižšie	
Mzdy	Zníženie počtu policajtov na priemer EÚ	13	96	8
Mzdy	Racionalizácia školskej siete v regionálnom školstve	1	12	8
Mzdy	Optimalizácia počtu nepedagogických pracovníkov na VŠ	0	40	3
Mzdy	Sústredenie výkonu samospráv do väčších celkov od roku 2023	0	316	8
Mzdy	Naviazanie valorizácie miezd zdravotníckych pracovníkov na infláciu	12	12	1
Audity spolu	Audity spolu	87	487	
Štát (2018)	Nižšie nákupy tovarov a služieb v štátnej správe 10 %	208	208	1
štátny podnik (2019)	Realizovaný audit ŽSR	53	77	
štátny podnik (2017)	Realizovaný audit SVP	20	20	1
štátny podnik (2018)	Realizovaný audit VŠZP	12	43	5
štátny podnik (2019)	Realizovaný audit Datacentrum	2	15	
štátny podnik (2018)	Audity v ďalších štátnych podnikoch (Slovenská pošta, Cargo, NDS, Lesy SR, Sociálna poisťovňa, RTVS) (10 %)	123	123	1
MRK (2019)	Inklúzia vo vzdelávaní (zrušenie nultých ročníkov a lepšia diagnostika mentálneho postihnutia)	20	20	
Ostatné (2019)		35	161	
MF SR	Stratégia financovania dlhu	16	126	
MPSVAR	Hypotéky pre mladých	19	19	
štát	Spájanie inštitúcií - prípadová štúdia	8	16,4	2
Politické opatrenia (2019)		809	809	
MPSVAR	Vianočný dôchodok	153	153	
MPSVAR	Príspevky pri narodení spolu	44	44	
MPSVAR	Skrátenie rodičovskej na 2 roky (hrubý odhad)	200	200	
MO SR	Obranné výdavky na úroveň roka 2018 (1,23 %)	412	412	

*úspora kvantifikovaná v cenách roku realizácie projektu, uvedený v zátvorke

III.3. Vyššia hodnota

Školstvo a zdravotníctvo potrebujú zásadnú reformu aj dofinancovanie. Považujeme ich za priority hospodárskej politiky, vzhľadom na ich potenciál pre budúci blahobyt občanov a aj kvôli výraznému zaostávaniu vo výsledkoch.

Školstvo obzvlášť trpí nedostatkom peňazí. Dominantnú časť tvoria platy učiteľov a zvýšenie počtu asistentov učiteľov. Dorovnanie plátov učiteľov na priemer EÚ by nás stálo 855 mil. eur. Zároveň odporúčame výraznejšie zvýšenie plátov mladým učiteľom, ktorí u nás zaostávajú ešte viac ako ich kolegovia v zahraničí. **Obzvlášť v sektoroch so zásadnejším zvyšovaním výdavkov platí, že musí byť sprevádzané reformou.** Nalievanie do deravého suda si nemôžeme dovoliť nikde, ani v školstve. Podrobnejšie o reforme školstva tento materiál nepojednáva.

Zdravotníctvo, na rozdiel od školstva, vo financovaní nezaostáva za nami podobnými krajinami. Zároveň vyspelé krajiny investujú do zdravotníctva rýchlejšie ako rastie ich ekonomika. Slovenské zdravotníctvo je druhá najväčšia výdavková položka verejných financií, jeho výsledky ale výrazne zaostávajú za porovnateľnými krajinami (snímka č. 7). Prostriedky uvoľnené úspornými opatreniami je potrebné investovať do podfinancovaných oblastí s najväčším potenciálom priniesť lepšie výsledky.

Vyšší počet všeobecných lekárov by spolu s rozšírením ich kompetencií zlepšil manažment pacienta a znížil potrebu návštev drahších špecialistov. Tento recept sa v zahraničí osvedčil. Mzdy sestier sú po realizovanom zvýšení na medzinárodne dobrej úrovni, potrebné je stále zvýšiť ich počty. Investície do prevencie a podpory duševného zdravia znižujú budúcu záťaž na zdravotný aj sociálny systém a zvyšujú produktivitu práce. V západných krajinách sú vysoko návratné. Veľkou výzvou je starnutie populácie a s tým súvisiaca dlhodobá starostlivosť. Na tieto opatrenia bude potrebných takmer 800 mil. eur do približne desiatich rokov, nad rámec zákonného zvyšovania plátov.

Pomoc zraniteľným skupinám považujeme za tretiu výdavkovú prioritu. V roku 2017 bolo na Slovensku 16,3 % populácie ohrozenej chudobou alebo sociálnym vylúčením, čo je pod priemerom krajín EÚ (22,5 %). Existujú však skupiny obyvateľstva, ktoré sú ohrozené viac, a to nielen oproti slovenskému priemeru, ale aj oproti rovnakým skupinám v iných krajinách EÚ. Ide najmä o deti zo sociálne znevýhodneného prostredia, o rómsku menšinu, neúplné rodiny s deťmi, osoby so zdravotným znevýhodnením a ľudí bez domova. Slovenský vzdelávací systém nedokáže dostatočne začleňovať sociálne znevýhodnené deti. Najväčší vplyv na sociálne začlenenie znevýhodnených skupín majú pritom opatrenia v ranom veku. Nedostatočné vzdelanie, obmedzený prístup k efektívnym nástrojom integrácie na trhu práce, a v prípade MRK aj diskriminácia zo strany zamestnávateľov, necháva značnú časť ohrozených ľudí odkázaných na sociálnu pomoc a podporu. Sociálne znevýhodnené skupiny trpia horším zdravotným stavom a chudoba sa prejavuje horším bývaním.

Opatrenia v týchto oblastiach z revízie výdavkov na ohrozené skupiny za 400 mil. eur adresujú tieto problémy. Sú zamerané najmä na zásadné budovanie kapacít v rannom veku, už od narodenia, najmä personálne – asistenti učiteľov v škôlkach, školách, terénni sociálni a zdravotní pracovníci a preventívne občianske hliadky.

V pôdohospodárstve považujeme za výdavkovú prioritu scelovanie pôdy a väčší dôraz na projektové financovanie, na rozdiel od priamych plátieb, ktoré dnes dominujú. Takto je možné scelovanie pôdy (do 30 rokov) a ďalšie opatrenia ako nástroje na riadenie rizík pre poľnohospodárov, obnova hydromeliorizačných zariadení, podpora mladých farmárov, environmentálnych cieľov a ekologického hospodárstva financovať z Programu rozvoja výdavkov, teda nemalo by sa jednáť o zvýšenie celkových výdavkov.

Podobne ako pri úsporných opatreniach, ani tento zoznam nie je vyčerpávajúci, pomenovali sme najdôležitejšie a najväčšie oblasti.

Tabuľka 10 - Návrh hodnotových opatrení - potenciál a návrh na rok 2020, v mil. eur

Oblasť	Opatrenie	Prvý rok	Potenciál
Všetky opatrenia		159	2 577
Opatrenia schválené vládou		139	961
Ostatné		20	1 616
Mzdy (2019)	Mzdy spolu	20	1 179
Mzdy	Navýšenie kompenzácií učiteľov v regionálnom školstve na priemer EÚ sprevádzané reformou	8	855
Mzdy	Zvýšenie počtu zdravotných sestier v ústavnej starostlivosti na úroveň EÚ a zvýšenie ich kompetencií	6	51
Mzdy	Navýšenie kompenzácií a počtov pracovníkov v sociálnych službách na úroveň ČR sprevádzané reformou systému	13	227
Mzdy	Zníženie počtu VŠ učiteľov na žiaka súčasne so zvýšením platov VŠ učiteľov na priemer EÚ prevádzané reformou vo vysokom školstve	-7	6
Mzdy	Zavedenie príspevkov zohľadňujúcich regionálne rozdielnu mzdovú úroveň	0	0
Mzdy	Zvýšenie kompenzácií vysokokvalifikovaných pozícií v štátnej správe	0	40
Zdravotníctvo II. (2019)	Zdravotníctvo II. spolu	53	792
Zdravotníctvo II.	Všeobecná ambulantná starostlivosť	0	113
Zdravotníctvo II.	Personál - navýšenie počtu sestier	0	107
Zdravotníctvo II.	Dlhodobá starostlivosť	15	340
Zdravotníctvo II.	Prevenca	NA	NA
Zdravotníctvo II.	Duševné zdravie	0	118
Zdravotníctvo II.	Dofinancovanie ÚZS, ŠAS a VAS	38	114
Školstvo (2017)	Školstvo spolu		83
Školstvo	Výraznejšie zvýšiť platy pedagógov na začiatku kariéry úpravou zohľadňovania dĺžky praxe.		28
Oblasť	Opatrenie	Prvý rok	Potenciál
Školstvo	Zvýšiť podiel odmien a osobného príplatku na celkovom plate učiteľov.		46
Školstvo	Ostatné menšie zmeny		9
Pôdohospodárstvo (2019)		86	86
Pôdohospodárstvo	Optimalizácia zdrojov na podporu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka	50	50
Pôdohospodárstvo	Konsolidácia trhu s pôdou (20-30 rokov)	36	36
MRK (2019)	Inklúzia ohrozených skupín spolu	0	437
MRK	Raná starostlivosť a predprimárne vzdelávanie		165
MRK	Vzdelávanie - školský personál		80
MRK	Ostatné opatrenia na zvýšenie inklúzie v školách (najmä podpora znevýhodnených žiakov a vzdelávanie učiteľov pre prácu s nimi)		11
MRK	Hmotná núdza		64
MRK	Ostatné politiky trhu práce a sociálne politiky		13
MRK	Príspevok na bývanie		49
MRK	Bývanie a infraštruktúra		49
MRK	Ostatné podporné profesie pre integráciu MRK		7

*úspora kvantifikované v cenách roku realizácie projektu, uvedený v zátvorke

III.4. Riadenie dlhu

Riadenie dlhu je treba oprieť o premyslenú a transparentnú stratégiu. Úrokové náklady predstavujú nezanedbateľnú časť vládnych výdavkov a v roku 2019 dosiahnu viac ako 1,1 miliardy eur. Poučka hovorí, aby sme videli, ako aktuálna vláda skutočne hospodári, treba úrokové náklady odrátať od deficitu, pretože nie sú pod priamou kontrolou vlády. Dlh, z ktorého vláda platí úroky, je do veľkej miery dedičstvom po predchádzajúcich vládach a výšku úrokov tiež výrazne ovplyvňuje situácia a nálada na

medzinárodne prepojených finančných trhoch. Aj napriek tomu má vláda možnosť ovplyvňovať úrokové náklady – znižovaním deficitu a stratégiou emisie dlhopisov.

Úrokové náklady ovplyvňujeme tým, na ako dlho si požičiavame a akú veľkú hotovostnú rezervu držíme. Princíp je jednoduchý a pozná ho mnoho ľudí, ktorí majú hypotéku. Ak si zafixujete úrok na 1 rok, banka vám dá nižší úrok. Najbližší rok budete platiť banke menej, ale beriete na seba riziko, že o rok sa podmienky zmenia a v budúcnosti budete platiť viac. Ak si hypotekárny úrok zafixujete na 10 rokov, nebudú vás trápiť každoročné zmeny na finančných trhoch, minimálne na najbližšie obdobie však akceptujete vyššiu splátku. Banka totiž do úroku (oprávnene) zaráta riziko, že sa v priebehu 10 rokov môže zmeniť situácia na finančných trhoch ale aj vaša schopnosť splácať.

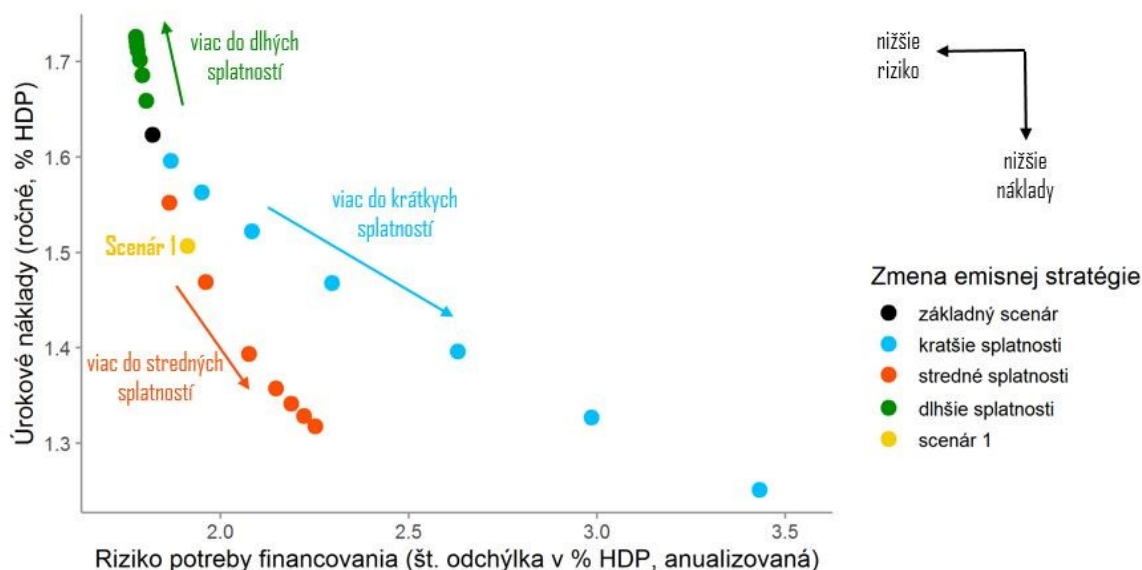
Podobne je to aj s požičiavaním si štátu. Štát si môže požičať lacnejšie na kratšie obdobie a akceptovať väčšiu variabilitu výšky splátok. Alternatívne, štát si môže zabezpečiť stabilné splátky požičaním na dlhé obdobie, avšak za cenu vyšších splátok. Zároveň ani domácnosti ani štát by nemali zabúdať na neočakávané situácie a mali by si držať primeranú rezervu. Hotovostná rezerva by však mala reflektovať bežné výkyvy v hospodárení verejných financií, permanentne držať rezervu na veľké šoky, podobné tým z 2008, by bolo veľmi drahé.

Štát si nechodí požiadať o úver do banky, ale predáva dlhopisy investorom, ktorí s nimi ďalej môžu obchodovať. Jedna paralela s bankou tu však ešte je. Podobne ako banka hodnotí bonitu klienta, investori posudzujú bonitu a vyspelosť štátov. Je rozdiel, či je krajina zaradená medzi tzv. “emerging markets” alebo je členom klubu vyspelých krajín. Ak sa dostanete do lepšieho klubu krajín, riziková prirážka bude nižšia. Zároveň majú investori väčší záujem o likvidné dlhopisy, v opačnom prípade požadujú prirážku v podobe vyššieho úroku, ktorý im musíme platiť. V princípe platí, čím viac sa s konkrétnym cenným papierom na trhu obchoduje, tým je likvidnejší.

Voľba o tom, koľko, ako a na ako dlho si má štát požičať, nie je ľahká. Násť dlhovú stratégiu zabezpečujúcu správnu rovnováhu úspor úrokových nákladov pri zabezpečení bezproblémového financovania potrieb verejnej správy nie je triviálna úloha. Našťastie nepotrebujeme objavovať Ameriku. Krajiny ako Kanada, Spojené kráľovstvo, či Švédsko, vyvinuli, publikovali a aktívne používajú pri rozhodovaní ekonomicko-finančné modely. Pomocou nich dokážu kvantitatívne vyhodnocovať výhodnosť jednotlivých alternatívnych emisných stratégií za predpokladu očakávaného vývoja, ale aj v prípade, že sa ekonomika od očakávaní odchýli. Komplexnejšie modely umožňujú aj dopredu identifikovať potenciálny priestor na úspory a aj spätné vyhodnocovanie úspešnosti stratégie.

Výsledky modelového prístupu odporúčajú Slovensku **sústrediť sa na emisiu 2 až 10-ročných dlhopisov. Jedným z dôvodov je stlačenie likvidnej prirážky a z toho plynúca úspora.** Ódor a Povala (2015) potvrdili, že výška úrokov, ktoré Slovensko platí, je do veľkej miery závislá od výšky nášho dlhu a globálnych faktorov. Zároveň ukázali, že nízka likvidita našich dlhopisov je tiež dôležitým faktorom zvyšujúcim výšku úrokov, ktoré za nich platíme. Náš dlh vo výške približne 43 miliárd eur je na globálnych finančných trhoch príliš malý, aby bolo realistické udržiavať likvidné dlhopisy na celom rozsahu úrokovej krivky až do 30-50 rokov. Tým nenabádame k zvyšovaniu dlhu, naopak. Ale pre stlačenie likviditnej prirážky by sme sa mali sústrediť na emisiu 2-10-ročných dlhopisov.

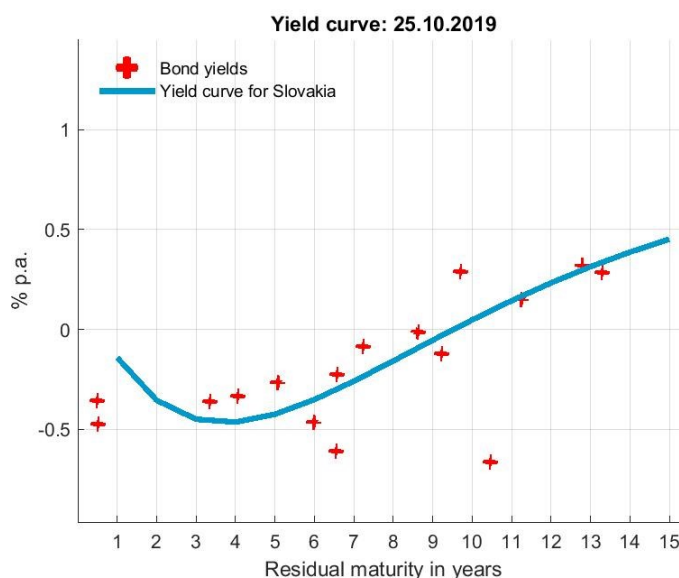
Obrázok č. 15 - Vzťah nákladov a rizika rôznych možností emisnej stratégie .



Zdroj: IFP.

Odhad výnosovej krivky (obrázok č. 16) a zber údajov o objeme obchodovania s našimi dlhopismi cez [platformy ako MTS](#) pomôže bližšie identifikovať, v ktorej časti úrokovej krivky je možné najefektívnejšie podporiť likviditu našich dlhopisov. Na zber úrody v podobe nižších úrokových nákladov je potrebné v súlade s najlepšou praxou ešte **integrovat' analytickú prácu do stratégie riadenia dlhu a následne ju aktívne komunikovať, aplikovať, vyhodnocovať a modifikovať**. Úlohou dlhového manažéra je minimalizovať náklady pri dodržaní rizikových limitov. Modelový príklad scenára 1 (na obrázku č. 15) ukazuje možné úspory bez výrazného zvýšenia rizika. V takomto prípade by úrokové náklady mohli byť v prvom roku nižšie o približne 16 miliónov eur, na horizonte desiatich rokoch by potenciál úspor narástol až k 126 miliónom eur²⁵.

Obrázok č. 16- Slovenská výnosová krivka



Zdroj: <https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/financne-trhy/urokove-sadzby/odhad-vynosovej-krivky>.

²⁵ Na základe modelovej simulácie predpokladajúcej nasledovné rozdelenie emisií dlhopisov podľa rokov ich splatnosti: 10 % na 3 roky, 20 % na 5 rokov, 20 % na 7 rokov, 30 % na 10 rokov a 20 % na 20 a viac rokov.

III.5. Manažment štátnych podnikov

Štát spravuje prostredníctvom 63 štátnych podnikov aktíva v objeme približne 40 mld. eur²⁶. Príjmy z dividend sú signifikantnou časťou nedaňových príjmov štátu. Ich manažment má teda významný vplyv na verejné financie. Dominantné štátne sektory sú najmä energetika, doprava, zásobovanie vodou, zdravotníctvo, poľnohospodárstvo a vzdelávanie.

Takmer polovica aktív je v podnikoch klasifikovaných v sektore verejnej správy. Všetky ale vstupujú do bilancie štátu, či už priamo alebo nepriamo prostredníctvom dividend, preto pri stanovení pravidiel ich riadenia navrhujeme rovnaké princípy. **Nie všetky podniky musia byť vlastníctvom štátu.** Základné kritérium je, či poskytujú verejno-prospešné služby.

Rozhodnutie nad vlastníctvom podnikov vykonávajúcich komerčné činnosti je do značnej miery otázka politických preferencií. Úspešný štátny podnik je možné prevádzkovať pri dodržaní nižšie spomenutých princíпов. Doterajšia slovenská skúsenosť však ukazuje nízku úspešnosť štátneho manažmentu (napr. Cargo).

Štát by mal definovať stratégiu a vykonávať akcionárske práva ako informovaný a aktívny vlastník. Mal by zabezpečiť, aby správa podnikov bola profesionálna a efektívna, pri dodržiavaní vysokých štandardov zodpovednosti a transparentnosti. Vláda by mala umožniť podnikom plnú operačnú autonómiu pri dosahovaní stanovených úloh a zbytočne nemikromanažovať.

Výkon akcionárskych práv musí byť pritom v rámci štátnej administratívy jasne definovaný. Základný monitoring by mal byť centralizovaný na ministerstve financií pre účely rozpočtu. Vlastnícka entita by mala mať kapacitu a kompetencie na efektívny výkon svojich povinností.

Na Slovensku máme decentralizovaný výkon akcionárskych práv, formálnu koordinačnú úlohu má ministerstvo financií. Centralizácia umožňuje vytvoriť adekvátne kapacity expertov pre kľúčové činnosti akými sú monitoring, finančný reporting, nominačný proces a je predpokladom agregovaného reportingu ohľadom štátneho vlastníctva. Vidíme významný priestor pre posilnenie tejto agendy na ministerstve financií, aj na ostatných ministerstvách.

Výber manažérov štátnych podnikov sa dnes vo výraznej miere riadi čisto politickými dohodami. Spôsobuje to vysokú fluktuáciu, tým pádom nemožnosť doručiť hmatateľné výsledky, pričom zodpovednosť je často nijako alebo vágne zadefinovaná. Ako sme uviedli v časti ľudské zdroje, pri výbere manažérov štátnych podnikov by sa mal klásť dôraz na trhové ohodnotenie v kombinácii s pridelením manažérskej autonómie a zodpovednosti za výsledky.

Považujeme za kľúčové stanoviť:

- transparentný, jasne štruktúrovaný výberový proces manažmentu podnikov, založený na vyhodnocovaní požadovaných schopností, znalostí a skúseností, vrátane spoľahlivého procesu identifikovania existujúcich konfliktov záujmov (viď kapitola ľudské zdroje),
- zodpovednosť za výsledky manažmentu aj podniku voči štátu,
- trhové ohodnotenie, za predpokladu splnenia prvých dvoch podmienok,
- následne monitorovanie implementáciu mandátu, resp. stanovených strategických úloh pre jednotlivé podniky, a to vrátane finančných cieľov, kapitálovej štruktúry a prípustných úrovní rizika.

²⁶ Pojem „podniky štátnej správy“ je definovaný v ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Podľa neho je podnikom štátnej správy štátny podnik, obchodná spoločnosť s majetkovou účasťou štátu v minimálnej výške 20 % jej základného imania a právnická osoba zriadená zákonom, v ktorej má štát kvalifikovanú účasť.

Box 7: Kľúčové výsledkové ukazovatele na príklade ŽSR

Štát objednáva správu železničnej infraštruktúry od Železníc Slovenskej republiky (ŽSR) viac-ročnou zmluvou. Súčasná zmluva určuje rozsah spravovanej železničnej siete a kvalitu údržby, nezohľadňuje štátom vyvolanú zmenu nákladov, infláciu ani kvalitu služieb.

V rámci optimalizačného projektu na ŽSR ÚHP navrhol zmeny: znížiť rozsah spravovanej železničnej siete vylúčením tratí s nízkou intenzitou, údržbu vykonávať podľa intenzity dopravy a skutočnej potreby, nie tabuliek. Dotácia by mala byť indexovaná infláciou a jej výška by mala byť naviazaná na skutočne vykonaný rozsah služieb. Na príjmovej stránke ŽSR je potrebné aktualizovať výšku poplatkov za využitie železničných tratí, ktoré dnes nepokrývajú ani náklady na prevádzku.

Naviazanie dodatočného financovania na základe splnenia výsledkových ukazovateľov (KPIs) v dôležitých oblastiach ako sú bezpečnosť, plynulosť dopravy alebo zabezpečenie prevádzky bude motivovať ŽSR k lepším službám pre občanov. Zlepšenie financovania ŽSR by sa malo prejaviť v lepšej údržbe infraštruktúry alebo investíciách. KPIs sú navrhované na dvoch úrovniach – pre vrcholový manažment a pre jednotlivé trate.

Tabuľka: Navrhované KPIs pre manažment ŽSR

Oblasť	Sledované KPI	Merná jednotka
Bezpečnosť	Významné nehody	počet nehôd/vlkm
Plynulosť dopravy	Meškania z dôvodu infraštruktúry, samostatne osobná a nákladná doprava	min meškania / vlkm
Zabezpečenie prevádzky	Prevádzkové výdavky	eur/ stavebný km
	Odpisy (príp. kapitálové výdavky)	eur/ stavebný km
Využitie kapacity tratí	Priemerný počet vlakov za 24 h	vlkm / stavebné km
	Priemerné zaťaženie tratí za 24 h	hrtkm / stavebné km
Del'ba prepravnej práce	Podiel železničnej dopravy na celkovom dopravnom výkone (samostatne osobná doprava podľa oskm a nákladná doprava podľa tkm)	%

Zdroj: projekt UHP.

Podniky by mali dodržiavať rovnako prísne pravidlá pre transparentnosť, vykonávanie auditu, účtovníctva a dodržiavanie súladu s právnymi normami ako spoločnosti, ktorých finančné nástroje sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu.

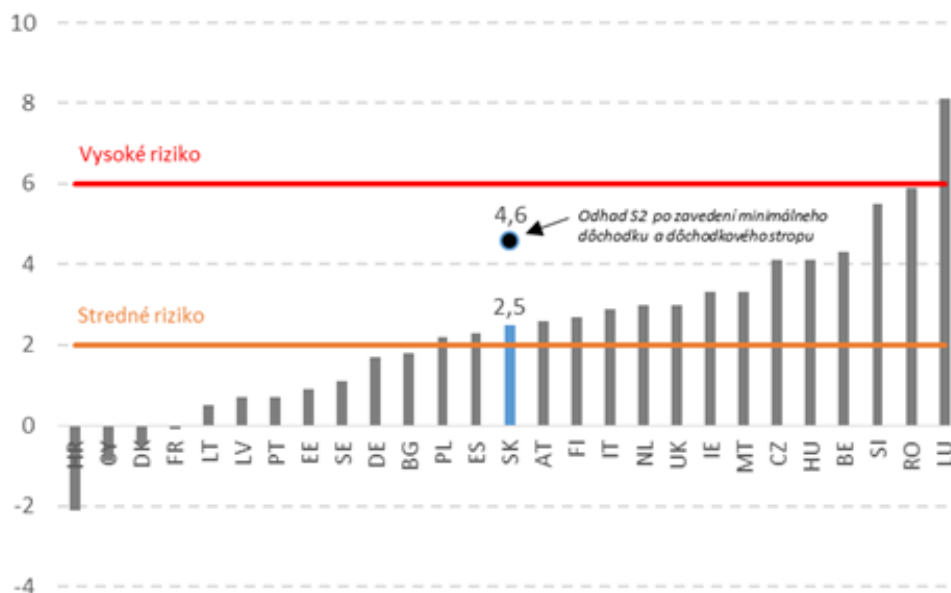
Transparentnosť nie je len prostriedkom kontroly podnikov a ich orgánov, ale prispieva k zvýšeniu ich pozitívneho vnímania. Zvýšená transparentnosť by mala byť vyžadovaná pre podniky poskytujúce dôležité služby vo verejnom záujme so zásadnejším dopadom na rozpočet verejných financií. Dobrou praxou je napríklad povinnosť viesť oddelene účty pre vykonávanie činností, na ktoré spoločnosť dostáva štátne dotácie alebo inú finančnú podporu.

III.6. Udržateľnosť a štrukturálne reformy

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je základným pilierom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Je definovaná ako „dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“. Inak povedané, verejné financie máme udržateľné vtedy, ak sa nám dlh nevymkne spod kontroly ani v scenári bez nutnosti radikálnych zmien. V tejto časti budeme hovoriť najmä **o budúcom rastovom potenciáli Slovenska a o efektoch starnutia populácie na vývoj verejných financií.**

Na vykreslenie aktuálneho stavu uvádzame hlavné indikátory na meranie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Najviac používanými sú ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (GAP) počítaný Radou pre rozpočtovú zodpovednosť a indikátor S2 aktualizovaný Európskou komisiou. V prípade S2 môžeme vidieť, že Slovensko potrebuje ešte trvalú konsolidáciu na úrovni 4,6 % z HDP²⁷, aby bolo bez potreby radikálnych zmien pripravené na budúce výzvy.

Obrázok č. 17 – ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2



Zdroj: EK, IFP.

III.6.1. Dlhodobý rastový potenciál

Aspoň v krátkosti by sme radi spomenuli jeden veľmi dôležitý nepriamy faktor, ktorý dokáže výrazne uľahčiť alebo naopak sťažiť robenie poriadku vo verejných financiách. **Tým faktorom je dlhodobý hospodársky rast.** Slovensko²⁸ bolo označované komentátormi za „tatranského tigra“ po tom, ako sa mu medzi rokmi 2004 až 2008 podarilo - aj vďaka štrukturálnym zmenám - výrazne zvýšiť tempo dobiehania západných krajín. V pokrízovom období však došlo tak k poklesu ekonomického rastu ako aj k spomaleniu konvergenencie k životnej úrovni vyspelých krajín.

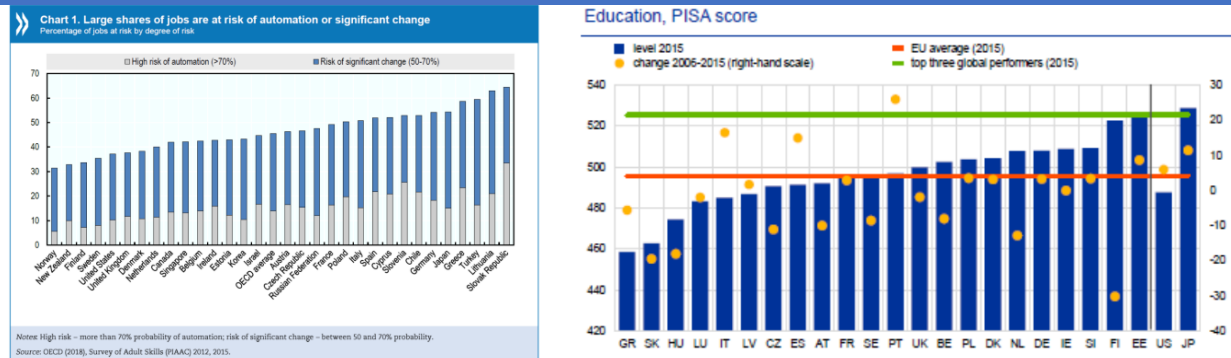
Podľa viacerých analýz sa zdá, že Slovensko postupne vyčerpáva svoj model ekonomickej konvergenencie založený na lacnej a dostupnej pracovnej sile a na aglomeračných efektoch automobilového priemyslu. Zásoba kvalitnej pracovnej sily je totiž z veľkej časti vyčerpaná, podnikateľské prostredie sa nezlepšuje a v medzinárodnom porovnaní výrazne zaostávame aj vo výsledkoch vzdelávania. Sú to symptómy „pasce stredného príjmu“: je relatívne ľahké dosiahnuť konvergenciu z nízkych úrovní ekonomickej výkonnosti do tábora stredne vyspelých krajín, avšak dobehnúť úplnú špičku je oveľa ťažšie. K tomu je často potrebný odlišný model ekonomického rastu, ktorý je založený viac na myšlienkach a inováciách.

Obrázok č. 18 ilustruje veľmi nelichotivé výsledky vo vzdelávaní a zraniteľnosť veľkého počtu pracovných miest vo väzbe na automatizáciu.

²⁷ Do trvalej konsolidácie rátame aj zmeny v dôchodkovom systéme s dopadom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, v súlade s konceptom čistého bohatstva.

²⁸ Nasledujúce dva odstavce výrazne čerpajú zo záverov diskusného fóra „Dobehne tiger do cieľa“.

Obrázok č. 18 – Výsledky Slovenska v PISA testoch a hrozby z automatizácie



Zdroj: OECD.

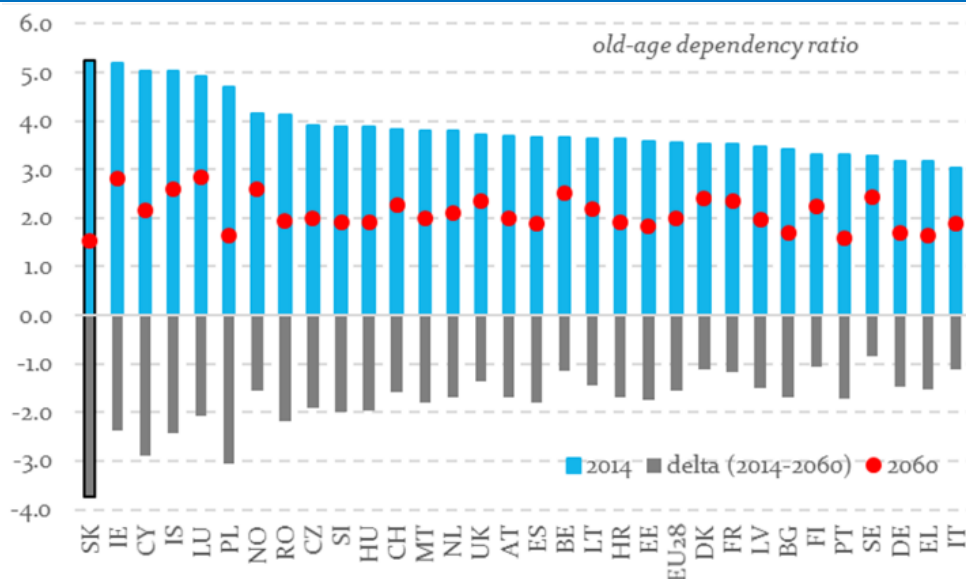
Nemáme ambíciu v tejto súvislosti poskytnúť kompletný zoznam reforiem, radi by sme však spomenuli tie, ktoré sú najčastejšie spomínané v odporúčaní domácich a medzinárodných expertov:

- zlepšenie podnikateľského prostredia (vrátane súdnictva),
- reforma školstva,
- flexibilnejší trh práce,
- integrácia marginalizovaných skupín.

III.6.2. Efekty zo starnutia populácie a dôchodkový systém

Dlhodobý vývoj vo verejných financiách - vzhľadom na charakter financovania väčšiny kľúčových systémov - **nie je možné oddeliť od fenoménu starnutia populácie**. Priebežné financovanie, teda hradenie nákladov na neproduktívnu populáciu z daní a odvodov produktívnych, je priamo závislé od demografickej štruktúry obyvateľstva. Ako ukazuje obrázok č. 19, relatívna veľkosť starších a mladších populačných ročníkov sa na Slovensku dramaticky zmení. Kým v súčasnosti pripadajú na jedného občana v poproduktívnom veku piati, v roku 2060 budú už len menej ako dvaja. Z tohto dôvodu **musia byť štrukturálne reformy v dôchodkovom systéme, zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti na radare politikov už v súčasnosti**.

Obrázok č. 19 – Index závislosti v staršom veku



Zdroj: EK, RRZ.

Dôchodkový systém na Slovensku je potrebné chápať komplexne. Pri reformách je dôležité zdôrazniť nielen náklady a benefity v jednom pilieri, ale treba myslieť aj na *interakcie* medzi piliermi. Ak to zjednodušíme, hlavnou úlohou reformy dôchodkového zabezpečenia má byť: **i) zrealenie**

sľubov v prvom pilieri, ii) zvýšenie výnosovosti v druhom pilieri a iii) motivácia obyvateľov včas myslieť a sporiť na dôchodok aj dobrovoľne.

Prvý pilier

Priebežné štátne dôchodkové piliere (pay-as-you-go, PAYG) generujú príjmy na základe vývoja mzdového balíka v ekonomike a vyplácajú penzie podľa počtu ľudí v dôchodku. Inak povedané, výsledné hospodárenie závisí od štyroch (všeobecne definovaných) parametrov: indexu závislosti v staršom veku, výšky odvodov, miery náhrady a efektívneho dôchodkového veku. Ako sme mohli vidieť na snímke č. 6, demografické zmeny významne prekreslia výdavky systému v nasledujúcich desaťročiach. Preto bude potrebné prikročiť k zmenám.

Filozofia predchádzajúceho systému v prvom pilieri bola z pohľadu udržateľnosti prijateľnejšia. Nečakalo sa so zmenami do budúcnosti, ale systém automaticky reagoval na demografický vývoj. Tým pádom boli zmeny postupné a relatívne malé, ale na dlhom horizonte znamenali významné zlepšenie hospodárenia. Podľa nášho názoru je **potrebné sa vrátiť k tejto stratégii. Naviazanie parametrov dôchodkového systému na aktuálny demografický a ekonomický vývoj je možné uskutočniť viacerými spôsobmi.** Najmenej kontroverzným opatrením je vrátiť sa k automatickej úprave dôchodkového veku na základe očakávanej dĺžky života. Podobným spôsobom sa však dá nastaviť aj výšku odvodov alebo napríklad miery náhrady. Aká kombinácia sa zvolí, je otázkou politických preferencií, keďže alternatívy rozlišuje najmä ich dopad na jednotlivé populačné ročníky. Na druhej strane, debatu o reforme nie je možné odtrhnúť ani od reality v iných krajinách. Napríklad už teraz sme relatívne vysoko s odvodovou záťažou a preto by nebolo vhodné bremeno automatickej úpravy preniesť na odvody. Alternatívnu kompenzáciu dôchodkového stropu by predstavovalo zníženie miery náhrady zo súčasných 45 %²⁹ na 26 %, čo by si zároveň vyžadovalo aj zrušenie aktuálnej úpravy minimálneho dôchodku na úrovni 33 % priemernej mzdy.

Popri tom by sme mali **motivovať ľudí ostať na trhu práce aj po dovŕšení dôchodkového veku** napr. zavedením možnosti čiastočného čerpania dôchodku pri pokračovaní práce na čiastočný úväzok. Postupný odchod do dôchodku by pomohol zladiť aj pracovné povinnosti starších ľudí s potrebou starostlivosti o chorých príbuzných (bežný dôvod prečo najmä ženy opúšťajú trh práce skôr). Postupný odchod do dôchodku odporúča aj OECD (3 z 5 pracovníkov by chcelo postupný odchod do dôchodku z trhu práce, ale v EÚ sa až 80 % ľudí starších ako 55 rokov vyjadrilo, že sú na to veľmi limitované možnosti³⁰).

Stabilitu a transparentnosť prvého piliera by tiež pomohlo zvýšiť oddelenie jeho solidárnej a zásluhovej časti v spojení s **vytvorením systému virtuálnych účtov**. Vďaka tomu by mohol byť občan lepšie informovaný o predpokladanej výške jeho dôchodku vypočítanej na základe čisto poistno-matematických princípov.

Druhý pilier

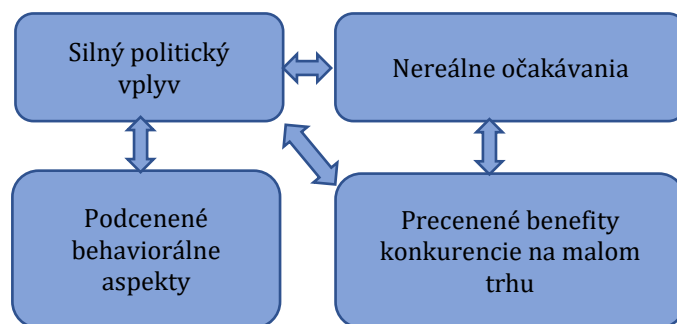
V januári 2020 uplynie pätnásť rokov od zavedenia povinného dôchodkového sporenia na Slovensku. Takzvaný „druhý (kapitalizačný) pilier“ počas svojho doterajšieho života vyvolal mnoho emócií, politických zásahov ale aj odborných debát. Ódor a Povala (2020) kriticky zhodnotili doterajšie fungovanie druhého piliera cez prizmu úžitku pre sporeteľa. Identifikovali štyri faktory, ktoré najviac ovplyvňovali doterajšie výsledky druhého piliera: silný politický vplyv³¹, nereálne očakávania, podcenené behaviorálne aspekty a precenené benefity konkurencie na malom trhu.

²⁹ Priemerný dôchodok oproti priemernej mzde.

³⁰ ROUZET, D. a kol. 2019.

³¹ Ktorý pramenil aj z toho, že od zavedenia kapitalizačného piliera neexistoval široký politický konsenzus na základných nastaveniach systému.

Schéma 2 – Prvých 15 rokov druhého piliera: hlavné ponaučenia



Zdroj: Ódor a Povala (2020).

Pri pohľade do spätného zrkadla Ódor a Povala (2020) konštatujú, že druhý pilier funguje veľmi dobre v teórii, avšak v stredoeurópskej realite ďaleko zaostáva za svojim potenciálom. Inak povedané, kým hlavné zámery pri zavádzaní boli správne, v praxi sa väčšina cieľov nenaplnila. Nevyhnutnosť zásadnej reformy druhého piliera ilustrujú aj veľmi slabými výnosmi pre sporiteľov v porovnaní s najlepšou medzinárodnou praxou. **V doterajšej histórii prišli účastníci v druhom pilieri z dôvodu zlej alokácie aktív o 2 až 7 mld. EUR a v prípade, že nedôjde k zmene, do budúcnosti sa očakáva ročná strata oproti rozumnému benchmarku o 170 mil. EUR** (Snímka č. 6).

Dôležitou otázkou z pohľadu budúcich reforiem dôchodkového systému je, či má význam pre malé a otvorené ekonomiky s rapídne starnúcou populáciou vôbec uvažovať o povinných kapitalizačných schémach? Odpoveďou autorov je jednoznačné áno. Hlavnými výhodami multi-pilierového dôchodkového systému sú podľa nich:

- diverzifikácia makroekonomického rizika,
- vyššie očakávané penzie,
- väčšia medzigeneračná spravodlivosť,
- lepšia finančná gramotnosť a rast súkromných úspor.

Tu vyzdvihujeme predovšetkým prvý dôvod. Diverzifikácia makroekonomických rizík môže byť pre malú krajinu so slabo rozvinutým kapitálovým trhom veľkou výhodou. Stačí si uvedomiť ktoré faktory generujú výnosy v štátnom (priebežnom) pilieri a ktoré v dobre nastavenom kapitalizačnom pilieri. Prvý pilier je predovšetkým o výkone domácej ekonomiky a domácich demografických trendoch. Na druhej strane, druhý pilier by mal byť priamo naviazaný na vývoj svetovej ekonomiky a globálny demografický vývoj. Ak by sa slovenskej ekonomike dlhšiu dobu nedarilo, sporitelia v druhom pilieri by ešte stále mohli profitovať z výkonu svetovej ekonomiky (opačne to neplatí, vzhľadom na veľkú previazanosť slovenskej ekonomiky na medzinárodný obchod). Podobne, nie všetky ekonomiky sveta starnú v rovnakom čase a rovnakým tempom. Práve preto má pre významne starnúcu ekonomiku význam uvažovať o naviazaní časti dôchodkov na menej starnúci svet.

Najväčší problém druhého piliera pomenovala už Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky (2017) – je ním **nízke zhodnotenie úspor**, ktoré bežnému sporiteľovi poskytuje. Z väčšej časti je pritom tento stav spôsobený tým, že si ľudia sporia v nesprávnych fondoch a nie tým, že by nemali lepšiu možnosť. Druhým závažným problémom je podľa nás nastavenie výplaty dôchodkov. To sa za krátke štyri roky posunulo od striktnej požiadavky na výplatu formou doživotnej anuity až k súčasnému liberálnemu nastaveniu. Väčšina úspor sa dnes sporiteľom vypláca jednorazovo a neslúži tak na dlhodobé zabezpečenie v starobe. Ani jedno z týchto nastavení nie je tak z pohľadu sporiteľa, ako i verejných financií, optimálne.

Ako túto situáciu zlepšiť? Problém nízkeho zhodnotenia úspor možno vyriešiť **zavedením striktných benchmarkov pre jednotlivé investičné stratégie a poplatky, presunutím veľkej časti existujúcich sporiteľov do agresívnejších stratégií (samozrejme podľa veku) a zmenou defaultných nastavení.** Ódor a Povala (2020) diskutujú aj možnosť zavedenia centralizovaného dôchodkového fondu, ktorý by zvyšoval hodnotu pre sporiteľa prostredníctvom výnosov z rozsahu tak v investičnej, ako aj výplatnej fáze. Zároveň upozorňujú, že výber z palety riešení vo výraznej miere závisí od vyhodnotenia politických rizík. Preto navrhujú zakotvenie hlavných princípov v druhom pilieri formou ústavného zákona.

Vhodným riešením výplatnej fázy je zase dlhodobá výplata úspor formou programového výberu alebo jeho kombinácie s doživotnou anuitou. Pritom efektívne zhodnocovanie úspor aj ich následnú výplatu možno dosiahnuť len korekciou už existujúceho legislatívneho rámca.

Dobrovoľné schémy

Vzhľadom na masívne očakávané starnutie na Slovensku, je v záujme štátu – ako poslednej inštancie pre príjmy obyvateľov v starobe – aby občania sporili aj nad rámec povinných schém. Tu by sme radi spomenuli štyri dôležité politiky, ktoré môžu v tomto smere pomôcť:

- Oranžová obálka – každý na Slovensku by mal vedieť, aký dôchodok môže očakávať z prvého a druhého piliera, aby sa vedel správne rozhodnúť, koľko potrebuje navyše šetriť.
- Silnejšia štátna podpora dobrovoľným schémam – za najefektívnejšiu stimuláciu považujeme zvýšenie motivácie zamestnávateľom, aby platili zamestnancom do tretieho piliera.
- Finančná gramotnosť – výsledky z testovania PISA ukazujú, že Slovensko výrazne zaostáva v schopnosti žiakov rozmyšľať vo finančných súvislostiach. Navrhujeme preto oveľa väčší dôraz na túto oblasť v kurikulumoch základných a stredných škôl.
- Väčší dôraz na behaviorálne aspekty rozhodovania sporiteľov (defaulty, motivačné schémy, atď.).

III.6.3. Zdravotníctvo

Zdravotníctvo musí byť prioritou slovenskej verejnej politiky pre potenciál zlepšenia blahobytu občanov, veľkosť sektora aj slabé výsledky. Vyspelé krajiny investujú do zdravotníctva rýchlejšie ako rastie ich ekonomika. Slovenské zdravotníctvo je druhá najväčšia výdavková položka verejných financií, jeho výsledky ale výrazne zaostávajú za porovnateľnými krajinami.

Dôraz na výsledky a stabilitu financovania v zdravotníctve podporí zavedenie programového rozpočtovania vo verejnom zdravotnom poistení a zmena v spôsobe rozpočtovania výdavkov na zdravotníctvo. V roku 2020 sa zavedie vecné členenie výdavkov verejného zdravotného poistenia (VZP), čo je štandardom v krajinách OECD. Stabilita vo financovaní sa zabezpečí určením celkových verejných výdavkov na zdravotníctvo. Ročná suma poistného plateného štátom bude od 1.1.2020 stanovená zákonom o štátnom rozpočte a poistné platené štátom viac nebude naviazané na priemernú mzdu. Zmena spôsobu financovania umožní lepšie určovať potrebné výdavky na zdravotníctvo, pretože namiesto arbitrárneho percenta za poistencov štátu spôsobujúceho volatilitu celkových výdavkov začína diskusiu od reálnych potrieb rezortu a znižuje prepojenie na ekonomický cyklus.

Nižšiu hodnotu za peniaze v slovenskom zdravotníctve spôsobuje neefektívna alokácia zdrojov. Slovensko má v porovnaní s inými krajinami vysoké výdavky na lieky, diagnostiku a vyšetrenia u špecialistov spôsobené nadmerným počtom návštev. Sú hlavnými kategóriami výdavkov s priestorom na zefektívnenie. Naopak, primárna starostlivosť, dlhodobá starostlivosť, prevencia a podpora duševného zdravia sú podfinancované. **Potenciál úsporných opatrení identifikovaných revíziou je 542 miliónov eur ročne.** Opatrenia nie je možné naplniť hneď, vyžadujú si postupný nábeh, niektoré až 10 rokov. V roku 2020 je možné usporiť 148 mil. eur bez negatívneho vplyvu na výsledky.

V liekovej politike sú potenciálne úspory 216 mil. eur, priestor je najmä v znížení výdavkov na lieky, ktoré nesplňajú kritéria nákladovej efektívnosti, v rozširovaní centrálnych nákupov a v elektronizácii. Z verejných zdrojov sú dnes plne hrazené aj lieky na zriedkavé ochorenia, ktoré boli v Kanade alebo

Anglicku vyhodnotené ako príliš drahé. Úsporu vo výške až 114 mil. eur je možné dosiahnuť v roku 2020.

Lepšia organizácia ambulantnej starostlivosti môže priniesť 207 mil. eur ročne. Špecializovaná ambulantná starostlivosť je na Slovensku využívaná nadmerne, aj na výkony, ktoré v západných krajinách robia všeobecní lekári. Je to zapríčinené najvyšším počtom návštev lekára na obyvateľa z krajín EÚ a vysokou mierou predpisovania vyšetrení u špecialistov všeobecnými lekármi. Pre dosiahnutie zmeny je potrebné rozšíriť kompetencie aj počty všeobecných lekárov. Ušetrené zdroje môžu byť efektívnejšie rozdelené medzi existujúcich poskytovateľov.

Potenciál ostatných úsporných opatrení je 119 mil. eur. Ide najmä o znižovanie nadmerného využívania a jednotkových cien laboratórnej a zobrazovacej diagnostiky, zlepšenia v revíznej činnosti vo Všeobecnej zdravotnej poisťovni a efektívnejší nákup zdravotníckych pomôcok.

Prostriedky uvoľnené úspornými opatreniami je potrebné investovať do podfinancovaných oblastí s potenciálom priniesť lepšie výsledky. Vyšší počet všeobecných lekárov by spolu s rozšírením ich kompetencií zlepšil manažment pacienta a znížil potrebu návštev drahších špecialistov, v súlade dobrou praxou v zahraničí. Po zvýšení miezd sestier na medzinárodnú úroveň je potrebné zvýšiť aj ich počty. Investície do prevencie a podpory mentálneho zdravia znižujú budúcu záťaž na zdravotný aj sociálny systém a zvyšujú produktivitu práce. Podľa vzoru západných krajín môžu byť vysoko návratné. Hodnotu v zdravotníctve pomáhajú zvyšovať aj kapitálové výdavky ministerstva zdravotníctva do nemocníc vo výške 69 mil. eur v roku 2020 a v rokoch 2021 a 2022 až 98 mil. eur ročne.

Veľkou výzvou je starnutie populácie a s tým súvisiaca dlhodobá starostlivosť. Nedostatky sú v kapacitách nemocníc a komunitných zariadení, tiež v podpore domácej starostlivosti a integrácii zdravotných a sociálnych služieb. Vzhľadom na starnutie populácie bude dôležitosť témy narastať. Investície do dlhodobej starostlivosti zvýšia kvalitu života ľuďom závislým od pomoci a aj ich rodinám a súčasne znížia záťaž na zdravotný systém tým, že potrebná starostlivosť bude presunutá mimo drahších akútnych nemocničných lôžok.

Za uplynulé roky sa revíziou výdavkov podarilo ušetriť 115 mil. eur ročne bez negatívneho vplyvu na zdravie občanov, najmä znižovaním nadspotreby liekov, referencovaním cien špeciálneho zdravotníckeho materiálu voči zahraničiu a zlepšením revízných činností vo VŠZP.

Všetky výdavky na zdravotníctvo sú podrobne zdokumentované v rozpočte verejných financií. Scenár nezmenených politík zohľadňuje rast miezd podľa platového automatu, infláciu a rast spotreby liekov. Ostatné výdavky sú rozdelené do opatrení, úsporných aj hodnotových. Rozpočet počíta aj s vplyvom starnutia populácie, potrebným dofinancovaním sektora a vstupom nových liekov na trh. Takto sa rozpočtuje zdravotníctvo od štartu projektu Hodnoty za peniaze v roku 2016. Potreba dofinancovať zdravotníctvo v priebehu roka, podobne ako sa udialo v roku 2019 vyplýva z neplnenia dohodnutých opatrení, nových opatrení predstavených v priebehu roka a zlého manažmentu.

Výdavky na mzdy sa medziročne zvýšia o 144 mil. eur. Najväznejším personálnym problémom nie je výška platu, ale nedostatok sestier, veková štruktúra lekárov aj sestier a rozloženie lekárov medzi špecializáciami. Platy slovenských lekárov a zdravotných sestier, vyjadrené ako násobok priemernej mzdy, teda so zohľadnením ekonomickej úrovne Slovenska, sú porovnateľné s ostatnými európskymi krajinami. Každoročne rastú podľa priemernej mzdy v ekonomike vďaka platovému automatu. Na jedného všeobecného lekára pripadajú až traja špecialisti, kým v západných krajinách je špecialistov len o 60 % viac ako všeobecných lekárov. Až 43 % všeobecných lekárov a 20 % sestier má viac ako 60 rokov. Chýba minimálne 3 600 zdravotných sestier.

Stratifikácia nemocníc zvýši kvalitu zdravotnej starostlivosti, skráti priemerný pobyt v nemocnici a tým zvýši zdroje na hospitalizovaného pacienta. Akútne nemocničné lôžka uvoľnené stratifikáciou budú transformované na kapacity následnej starostlivosti. Univerzitné a fakultné nemocnice sú nad'alej stratové, pomôcť by malo ich dofinancovanie a stratifikácia.

Zavedenie a dodržiavanie štandardných postupov založených na najlepšej zahraničnej praxi je ďalším z nástrojov pre zlepšenie kvality starostlivosti a šetrenia zdrojov, na Slovensku sa tvoria pomaly. Zlú alokáciu zdrojov v slovenskom zdravotníctve dobre ilustruje pôrodnictvo. Na Slovensku je úmrtnosť novorodencov vyššia ako napríklad vo Veľkej Británii, napriek tomu, že tam ženy absolvujú menej predpôrodných vyšetrení, väčšinu výkonov a konzultácií zabezpečujú pôrodné asistentky namiesto lekárov, viac pôrodov prebehne mimo nemocnice a pobyt na lôžku po pôrode je výrazne kratší – 1,4 dňa namiesto slovenských 4,7.

Na zdravotnú starostlivosť doplácajú obyvatelia Slovenska priamymi platbami približne 1 mld. eur. Pomer súkromných peňazí k verejným je porovnateľný s európskymi krajinami, Slovenský systém doplatkov pacientov je však neprehľadný a bez jasnej stratégie. Doplatky na lieky predstavujú 40 % súkromných platieb, zvyšok ide najmä na zdravotné pomôcky, zubnú a ústavnú starostlivosť. Pacienti by ušetrili 66 mil. eur ak by si v lekárni vybrali generikum namiesto originálneho lieku vždy, keď je to možné.

Pre zlepšenie slovenského zdravotníctva sú nevyhnutné aj systémové reformy, ktoré nemajú priamy finančný vplyv, ako e-Health a DRG. Elektronizácia zdravotnej dokumentácie a elektronická preskripcia v rámci projektu e-Health, okrem znižovania neželanej nadspotreby, zlepšuje informovanosť lekára o liekoch, ktoré pacient užíva, a tým znižuje počet nežiadúcich interakcií. Zdieľanie výsledkov vyšetrení medzi lekármi prispeje k znižovaniu počtu duplicitných vyšetrení. Implementácia ďalších zmien v súvislosti s DRG zvýši transparentnosť a spravodlivosť platieb za zdravotnú starostlivosť a má potenciál zvýšiť efektívnosť hospodárenia nemocníc. V oboch opatreniach bol v roku 2019 dosiahnutý významný pokrok, ale stále nie sú plne funkčné. Oneskorenie oberá slovenské zdravotníctvo o očakávané prínosy.

III.7. Identifikácia a manažment fiškálnych rizík

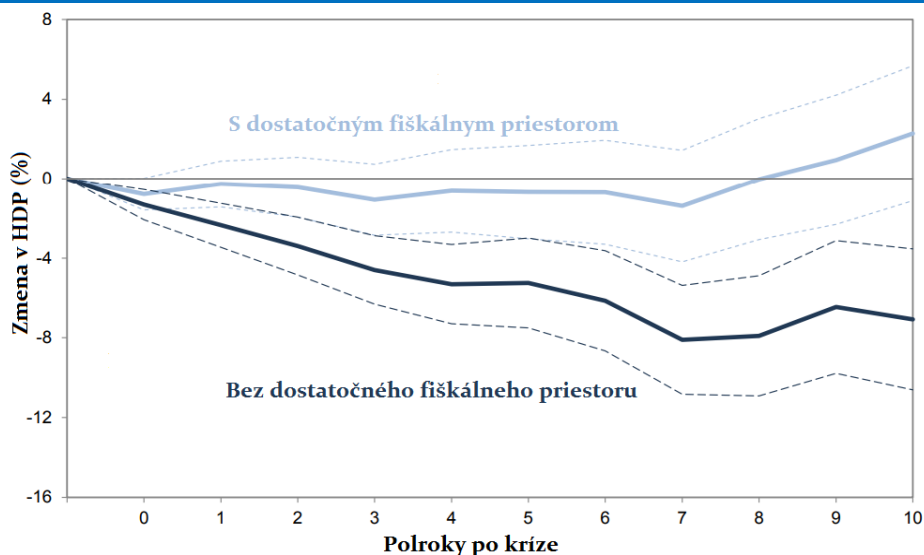
Ako sme videli v prvej časti štúdie (snímka č. 3), verejný dlh môže z ničoho nič narásť o niekoľko desiatok percent. Španieli a Íri by o tom mohli dlho rozprávať (pred krízou mali dlhy hlboko pod hranicou 60 % z HDP). Svoje skúsenosti máme aj na Slovensku. Práve preto by sme nemali ignorovať debaty o „bezpečnej“ úrovni dlhu pre Slovensko a pravidelne monitorovať a vyhodnocovať riziká, ktoré môžu z večera do rána kompletne prevrátiť naše verejné financie.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť plánuje pravidelne zverejňovať **Správy o fiškálnom zdraví**. Raz za štyri roky by sa kvantifikovali a vyhodnocovali fiškálne riziká, ktoré môžu zásadne prekresliť vládou odhadovanú trajektóriu dlhu a deficitu. Ak vieme približnú magnitúdu týchto „zemetrasení“ a zároveň poznáme aj kritické hranice pre náš dlh, je možné odvodiť, ktoré úrovne dlhu môžeme považovať za relatívne bezpečné, pri ktorých nehrozia dramatické nárasty rizikových prirážok. Analýza fiškálnych rizík teda odhaduje veľkosť potrebného vankúša. Výskumy ukazujú, že krajiny bez dostatočného fiškálneho priestoru majú pri krízach oveľa väčší prepád životnej úrovne ako tie s dostatočnou rezervou (obrázok č. 20). Podľa nás by mali byť identifikácia a manažment fiškálnych rizík aj v náplni ministerstva financií.

Box 8: Komplexné vyhodnotenie fiškálnych rizík vo Veľkej Británii

Britská fiškálna rada (Office for Budget Responsibility, OBR) je povinná raz za dva roky zverejniť správu o fiškálnych rizikách. Zároveň vláda (ktorá sa manažmentu fiškálnych rizík venuje pravidelne) sa zaviazala reagovať na každú takúto správu. Prvá správa mala vyše tristo strán a komplexne hodnotila riziká od makroekonomických až po podmienené záväzky vyplývajúce z problémov vo finančnom sektore. Správa na záver obsahuje aj stresové testovanie celých verejných financií. Publikáciu môžete nájsť na: http://obr.uk/docs/dlm_uploads/July_2017_Fiscal_risks.pdf

Obrázok č. 20 – Vankúš výrazne pomáha pri kríze



Zdroj: <https://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/Romer&RomerCrisesandPolicyRevised.pdf>. Ako čítať graf? – Štúdiá Romer a Romer (2017) rozdeľuje krajiny na tie, ktoré majú dostatočný fiškálny priestor (nízky dlh) a tie, ktoré takéto vankúš nemajú. Graf ukazuje, aký vývoj HDP môžete očakávať, ak udrie stredne veľká finančná kríza (na škále od 0 do 15 je to 7). Krajiny, ktoré mali dostatočný fiškálny priestor, mali len minimálne straty na HDP. Na druhej strane, životná úroveň v krajinách s vyšším dlhom poklesla o takmer 10 %. Najhoršie to bolo 7 až 8 polrokov po vypuknutí krízy.

III.8. Iné aktíva a pasíva

Štát má rôzne aktíva (obrázok č. 10), ktoré sú len málokedy pod drobnohľadom podrobných analýz. Na tomto mieste by sme radi poukázali na tri z nich: nehnuteľnosti, prírodné zdroje a ekologické bohatstvo a čisté bohatstvo centrálnej banky.

Podľa nášho názoru by bolo vhodné centralizovať rozhodnutia ohľadom manažovania štátom vlastnených nehnuteľností. „Štátna realitka“ by mala mať odhad o trhovej cene jednotlivých nehnuteľností, mala by postupne odpredávať nepotrebný majetok a rozhodovať aj o prenájme priestorov.

Prírodné zdroje a ekologické bohatstvo sú veľmi slabo mapovanými položkami na súvahe štátu. Aj vzhľadom na čoraz intenzívnejšie debaty o klimatických zmenách navrhujeme aspoň orientačne vyčísliť hodnotu týchto druhov majetku. Potom sa bude vedieť Slovensko zmysluplnejšie zapájať do debát ohľadom znečistenia prírody alebo o absorpčnej kapacite uhlíkových emisií.

Národná banka Slovenska v súčasnosti operuje so záporným vlastným imaním najmä v dôsledku výrazného posilnenia slovenskej koruny pred vstupom do eurozóny (zníženie hodnoty devízových rezerv). Za ostatných desať rokov hodnota záporného imania postupne klesá a predpokladá sa, že menovopolitické a investičné aktivity centrálnej banky postupne preklopiť tento ukazovateľ do plusových čísel.

Záver

Verejné financie nikde na svete nie sú čisto technokratickou disciplínou. Ani táto diskusná štúdia nemá ambíciu ignorovať politickú realitu na Slovensku. Práve naopak! Jej hlavným cieľom bolo zosumarizovať pohľad odborníkov pred koncom volebného cyklu a ponúknuť akýsi „jedálny lístok“ pre ďalšiu vládu. Menu obsahuje veľké množstvo opatrení za miliardy eur a návrhov na systémové, inštitucionálne a štrukturálne reformy. Nečakáme, že niekto bude mať ambíciu *všetko* realizovať. Očakávame skôr výber z načrtnutých možností podľa politických preferencií.

Na druhej strane však považujeme za potrebné zdôrazniť, že sme identifikovali niekoľko prioritných oblastí, ktoré by nemala vládna garnitúra pri svojom výbere ignorovať. Keby sme mali označiť len päť kľúčových tém *čisto z pohľadu verejných financií*, náš výber by bol nasledujúci: dôchodkový systém (prvý aj druhý pilier), zmena daňového mixu, zdravotníctvo, záväzné výdavkové stropy a poriadok v investíciách.

Na záver chceme poukázať ešte na dve kľúčové otázky, ktoré bude musieť budúca vláda riešiť nad rámec tém identifikovaných v tejto štúdii. Po prvé ide o štrukturálne reformy vo všeobecnosti (nielen vo väzbe na verejné financie), ktoré by zvýšili rastový potenciál Slovenska a opätovne zrýchlili dobiehanie vyspelých krajín. Po druhé, Slovensko je už desať rokov súčasťou eurozóny, ktorá ešte stále potrebuje niekoľko systémových zmien, aby mala silnejšie inštitucionálne základy.

Referencie

- BALASSONE, F., FRANCO, D. 2000. Public investment, the stability pact and the 'Golden Rule' In *Fiscal studies* 21.2: 207-229
- DE MELLO, L. 2008. "Estimating a fiscal reaction function: the case of debt sustainability in Brazil." In *Applied Economics* 40.3. s. 271-284.
- FILKO, M., KIŠŠ, Š., ÓDOR, L. 2016. *Najlepší z možných svetov*. Dostupné online: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxuYWpsZXBzaXptb3pueWNoc3ZldG92fGd4OjRiM2U0YmY2ZDVIYTk1ZTg>>
- GRIGOLI, G., ROBLES, A. 2017. *Inequality Overhang*. Washington : IMF. Dostupné online: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/03/28/Inequality-Overhang-44774>>
- HAMEED, F. 2005. *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*. Washington : IMF. Dostupné online: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>>
- Her Majesty Revenue and Customs, *Measuring tax gaps 2019 edition*, <<https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>>
- HORVÁTH, M., ÓDOR, L. 2009. *Dobrá Rada nad zlato? Diskusná štúdia NBS č. 2/2009*.
- IFP. 2018. *Skrutkovač na hodnotu za peniaze*. Bratislava: Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/17398/89/DS_Navrh_na_impemementaciu_vydavkovych-stropov_20181018_final.pdf>
- IFP. 2019, *Default strategy in pension saving: The case of Slovakia*. Bratislava: Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/51-default-strategy-pension-savings-case-slovakia.html>>
- IMF. 2016. *ANALYZING AND MANAGING FISCAL RISKS—BEST PRACTICES*. Washington : IMF. Dostupné online: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>>
- IMF. 2017. *IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less, April 2017*. Washington : IMF. Dostupné online: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>>
- IMF. 2019. *SLOVAK REPUBLIC. TECHNICAL ASSISTANCE REPORT—PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT*. Washington : IMF. Dostupné online: <<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1SVKEA2019002.ashx>>
- INEKO. 2019. *Hodnotenie nezávislosti inštitúcií*. Bratislava : INEKO. Dostupné online: <<http://www.institucie.ineko.sk/>>
- NEW ZEALAND GOVERNMENT. 2016 *Budget at a glance*. Dostupné online: <<https://treasury.govt.nz/publications/glance/budget-glance-2016>>
- NIŽŇANSKÝ a kol. 2019. *Silný región = Spokojný občan*, monografia
- NSW Government. 2017. *ICT Metrics Report 2016–17*. Dostupné online: <<https://www.digital.nsw.gov.au/sites/default/files/NSW%20Gov%20ICT%20Metrics%20Report%202016-17%20FINAL.pdf>>

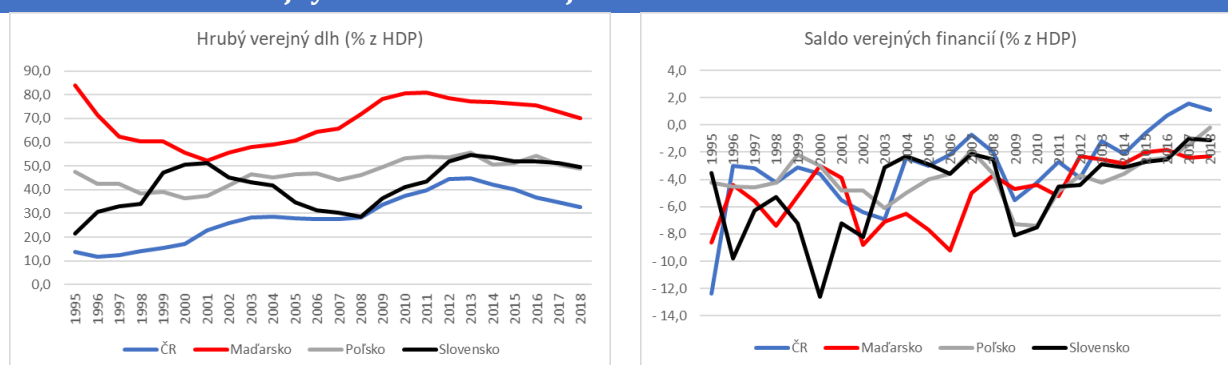
- ÓDOR, L., POVALA, P. 2020. *Sporiteľ na prvom mieste*. Príležitostná štúdia NBS 1/2020
- ÓDOR, L., POVALA, P. 2016. *Risk Premiums in Slovak Government Bonds*, CBR Discussion Paper No. 3/2016.
- ÓDOR, L., POVALA, P. 2015. *Estimates of the Slovak zero- coupon yield curve*, IFP Manual
- Ódor, L. 2017. *ST(R)OP MÍŇANIU. Zavedenie účinných výdavkových limitov na Slovensku*. Bratislava : Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Dostupné online: <https://www.rozpocovarada.sk/download2/EXP_CEILINGS_FV_final_04.pdf>
- ÓDOR, L., KISS, P. 2017. *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Dostupné online: <<https://www.cambridge.org/core/books/rethinking-fiscal-policy-after-the-crisis/D1C25F03B5527493C522BB84AF3E8400>>
- OECD. 2002. *Best Practices for Budget Transparency*. Dostupné online: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>>
- OFFICE for BUDGET RESPONSIBILITY. 2017. *Fiscal risks report*. Londýn : OGL. Dostupné online: <http://obr.uk/docs/dlm_uploads/July_2017_Fiscal_risks.pdf>
- OFFICE for BUDGET RESPONSIBILITY. 2017. *Welfare trends report*. Londýn : OGL. Dostupné online: <https://obr.uk/docs/dlm_uploads/WelfareTrends2018cm9562.pdf>
- OXLEY, H., MARTIN, J. P. 1991. Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s In *OECD Economic Studies* 17. Autumn. 1991. s. 145-189.
- ROMER, Ch. D., ROMER, D. H. 2017. *WHY SOME TIMES ARE DIFFERENT:MACROECONOMIC POLICY AND THE AFTERMATH OF FINANCIAL CRISES*. Londýn : LSE. Dostupné online: <<https://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/Romer&RomerCrisisandPolicyRevised.pdf>>
- ROUBINI, N., SACHS, J. 1989. Fiscal policy In *Economic Policy* 8.4. s. 99-132
- ROUZET, D., SÁNCHEZ, A. C., RENAULT, T., ROEHN O. 2019. *Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies*. OECD. 2019. Dostupné online: <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-challenges-and-inclusive-growth-in-ageing-societies_c553d8d2-en>
- SANZ, I. 2011, What Do OECD Countries Cut First When Faced with Fiscal Adjustments? In *Southern Economic Journal*. ročník 77, č. 3. 2011. s. 753– 775.
- ÚHP. 2017. *Revízia výdavkov na politiky trhu práce a sociálne politiky*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupná online: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/uhp/3370/76/Revizia_vydavkov_na-praca.pdf>
- ÚRAD VLÁDY SR, 2017. *REMUNERATION AND BENEFITS IN CENTRAL GOVERNMENT CIVIL SERVICE IN THE EU MEMBERS STATES AND EUROPEAN COMMISSION*. Bratislava : Úrad vlády SR, 47 s. Dostupné online: <http://www.eupan.eu/files/repository/20171220100120_EUPAN_Remuneration_and_benefits_in_central_government_civil_service_in_eu_member_states_and_ec.pdf>.

Príloha č. 1 – Spätné zrkadlo

Slovenské verejné financie prešli od roku 1993 viacerými náročnými konsolidačnými fázami, štrukturálnymi zmenami a inštitucionálnymi reformami. Veľkou výhodou bolo, že Slovensko vykročilo na cestu samostatnosti s pomerne nízkym verejným dlhom (viď obrázok č. 21). Ďalším pozitívom doterajšieho vývoja v oblasti verejných financií je, že napriek ideologicky veľmi rozdielnym politickým preferenciám jednotlivých vlád sa verejný dlh podarilo udržať pod kontrolou a uskutočnili sa aj inštitucionálne zmeny, ktoré nie sú v stredoeurópskom kontexte samozrejmosťou. Aj táto príloha ukazuje, že Slovensko má na to, aby v oblasti verejných financií patrilo medzi európsku špičku. Pri rapidnom starnutí populácie by to bolo obrovskou pridanou hodnotou pre občanov.

Regionálna perspektíva

Obrázok č. 21 – Verejný dlh a deficit v krajinách V4



Zdroj: Eurostat.

Napriek tomu, že v doterajšej histórii Slovensko nikdy nemalo vyrovnané alebo prebytkové hospodárenie, v porovnaní s ostatnými krajinami V4 nejde o unikát (s výnimkou Českej republiky v uplynulých rokoch). Na začiatku transformácie nie sú deficity nezvyčajné, ak slúžia predovšetkým na verejné investície. Bohužiaľ, v realite pomerne často súviseli vyššie schodky s bežnou spotrebou a nie so zveľaďovaním zásoby verejného kapitálu. Rýchlejší ekonomický rast v časoch dobiehania umožnil takéto správanie, keďže držal pomer verejného dlhu k HDP na nižších úrovniach. Výnimkou bolo len Maďarsko, ktoré už na začiatku deväťdesiatych rokov malo dlh nad 80 % z HDP (zdedený z predchádzajúceho režimu) a po vypuknutí finančnej krízy muselo požiadať o pomoc aj medzinárodné inštitúcie.

Slovenský verejný dlh

Slovensko štartovalo éru samostatnosti s dlhom okolo 20 % HDP. Na začiatku svojej existencie bojovalo s dvojitým deficitom (verejných financií aj bežného účtu platobnej bilancie) a nefunkčným bankovým sektorom. Bola to „smrtiaca“ kombinácia, ktorú bolo možné liečiť len dočasným obmedzením agregátneho dopytu a štrukturálnymi zmenami. V roku 1999, po tom ako slovenská koruna výrazne oslabil, sa prijal balíček opatrení, ktorý obsahoval viaceré zmeny nepriamych daní ako aj zavedenie dovoznej prirážky. Následne sa prišlo aj k reštrukturalizácii bankového sektora. Podobne ako v iných krajinách, záchrana finančného systému stála nemalé peniaze z vreciek daňovníkov (na úrovni 10 % HDP). Verejný dlh raketovo stúpol na 50 % HDP. Tu sa prvýkrát ukázala výhoda „vankúša“ v podobe nízkej štartovacej úrovne dlhu.

Deficit verejných financií sa však stále pohyboval na veľmi vysokých úrovniach. V roku 2003 preto prebehla prvá veľmi významná konsolidačná epizóda na Slovensku. Zároveň boli spustené aj hĺbkové štrukturálne reformy, ktoré mali za cieľ zvýšiť hospodársky rast a do viesť Slovensko do eurozóny. Schodok verejných financií klesol pod 3 % HDP a výkon ekonomiky výrazne akceleroval. Tieto faktory sa odzrkadlili aj vo vývoji verejného dlhu. Najzásadnejšou pomocou pre pokles dlhu však bola

skutočnosť, že prevažná časť privatizačných príjmov bola použitá na splatenie dlhu. Zadlženie Slovenska sa tak v roku 2008 znova dostalo pod 30 % HDP. Opätovné vytvorenie „vankúša“ v dlhu nemohlo mať lepšie načasovanie, keďže ako vieme, v roku 2009 naplno vypukla finančná kríza a následne aj dlhová kríza v eurozóne.

Deficit verejných financií prudko narástol, a preto bolo potrebné aj druhýkrát v histórii prikročiť k významnej konsolidácii. Napriek týmto snahám, verejný dlh postupne stúpал a kulminoval v roku 2013 na úrovni 54,7 % HDP. Po stabilizácii situácie v eurozóne prišli ekonomicky lepšie časy, avšak vyrovnaný rozpočet sa zatiaľ dosiahnuť nepodarilo.

Reforma riadenia verejných financií (2003)

Prvou veľmi dôležitou inštitucionálnou a procesnou zmenou v rozpočtovom priestore na Slovensku bola reforma riadenia verejných financií v spolupráci so Svetovou bankou. Cieľom bolo: i) zvýšiť transparentnosť verejných financií, ii) zaviesť viacročné a programové rozpočtovanie, iii) skvalitniť makroekonomické a fiškálne analýzy a prognózy, iv) zaviesť silnejšie pravidlá do rozpočtovania a v) profesionalizovať riadenie dlhu a likvidity v štáte. Reforma bola natoľko úspešná, že Svetová banka ju začala propagovať aj v iných krajinách a slovenskí experti boli pozývaní radiť do zahraničia.

S odstupom času je možné vyhodnotiť, ktoré prvky reformy boli úspešné a prežili aj zub času a striedanie politických garnitúr. Radi by sme upozornili najmä na tri z nich (viac v Horváth a Ódor, 2009).

Po prvé, absolútne zásadnou zmenou z pohľadu transparentnosti bolo zavedenie jednotnej európskej metodiky do rozpočtovania. Znamenalo to, že sa prešlo na sledovanie *celých* verejných financií na aktuálnej báze (zaviedol sa aj systém aktuálneho účtovníctva). Hotovostné plnenie štátneho rozpočtu sa posunulo do úzadia. Okrem aktuálneho plnenia na dennej báze sa začali zverejňovať aj analytické štvrťročné materiály o vývoji verejných financií. Prestali sa poskytovať rôzne štátne záruky a privatizačné príjmy sa použili výlučne na znižovanie dlhu alebo na financovanie nákladov dôchodkovej reformy.

Po druhé, významne sa skvalitnili analýzy a prognózy. Inštitút finančnej politiky (IFP) sa stal centrálnou analytickou kapacitou vlády pre ekonomickú oblasť. Radikálna reštrukturalizácia IFP a zmena jeho postavenia (významnejšia úloha pri prognóze daní a monitorovaní štrukturálnych reforiem) výrazne zvýšili kvalitu manažérskych rozhodnutí na ministerstve financií. Rozsiahle personálne zmeny prebehli aj v oblasti prípravy rozpočtu. Zaujímavou inováciou bolo aj zriadenie dvoch výborov – Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy. Hlavným cieľom bolo zabezpečenie maximálnej odbornosti a transparentnosti pri prognózach, na ktorých je postavený rozpočet verejných financií.

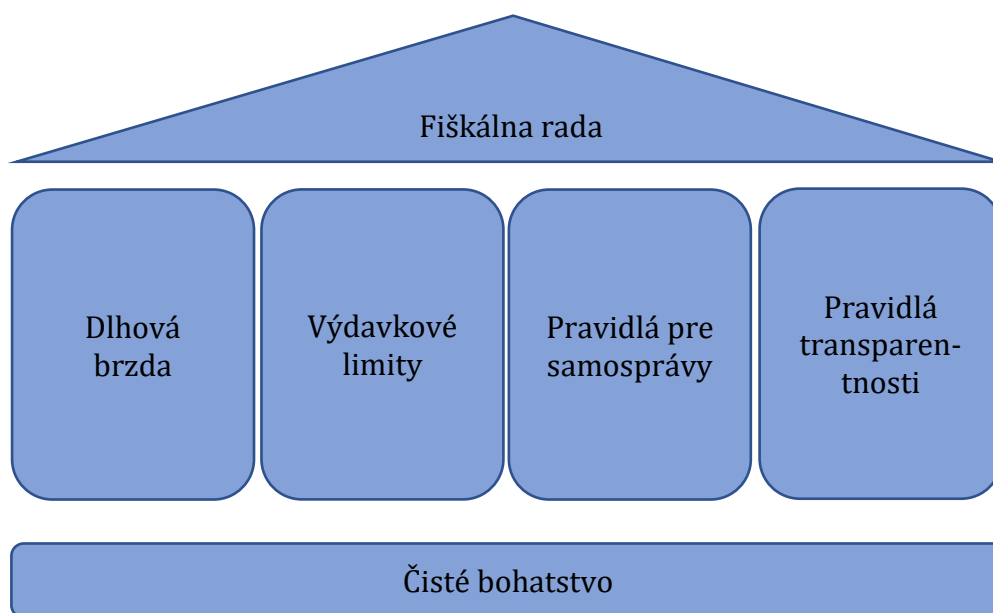
Po tretie, dôležitou pridanou hodnotou dodnes je spustenie Štátnej pokladnice a zriadenie Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL). Peniaze daňovníkov sa šetria na dvoch úrovniach. Prvou je sústredenie voľnej likvidity štátu na jednom mieste. Neplatia sa tak marže komerčným bankám za uloženie dočasne voľných finančných prostriedkov. Druhou výhodou je profesionálnejšie riadenie dlhu na báze lepších informácií, čo v konečnom dôsledky znižuje úrokové náklady verejných financií.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (2011)

Po tom, ako reforma riadenia verejných financií významne zmenila operatívne riadenie rozpočtu, prišla na rad otázka dlhodobej udržateľnosti. Na verejnosti najviac zarezonovala štúdia Horvátha a Ódora (2009), ktorá navrhla otázku fiškálnej udržateľnosti riešiť komplexne. Veľký záujem odborníkov a politikov o reformný návrh vyplynul aj z vtedy aktuálnej situácie na finančných trhoch, kedy v dôsledku kulminácie dlhovej krízy v eurozóne a politickej krízy na Slovensku bolo ťažké umiestňovať na trhu štátne dlhopisy.

Ako vidieť na obrázku č. 22, Horváth a Ódor (2009) navrhli celý rad nových pravidiel, iný uhol pohľadu na verejné financie (čisté bohatstvo) a zriadenie fiškálnej rady.

Obrázok č. 22 – Návrh nového fiškálneho rámca na Slovensku



Zdroj: Horváth a Ódor, 2009.

Čisté bohatstvo je akýmsi vlastným imaním štátu. Mnohé transakcie vo verejných financiách sa dostávajú do úplne iného uhla pohľadu, ak sa na ne pozerá cez prizmu čistého bohatstva. Napríklad, ak predáme budovu za polovicu trhovej ceny, tak sa nám vykázany deficit zlepši (príjem do rozpočtu), avšak čisté bohatstvo sa zníži (o rozdiel medzi skutočnou hodnotou a predajnou cenou). Podobných príkladov je mnoho a preto je dôležité tradičnú analýzu verejných financií obohatiť o pohľad na celkovú bilanciu štátu.

Horváth a Ódor navrhli aj strop pre hrubý dlh (ako záchrannú brzdu) a pre operatívne riadenie rozpočtu záväzné výdavkové limity. Okrem toho ich návrh obsahoval aj pravidlá transparentnosti a špeciálne fiškálne pravidlá pre samosprávy. Zároveň prišli s myšlienkou obohatiť inštitucionálne nastavenie o skutočne nezávislú inštitúciu, ktorá by bola akýmsi strážnym psom verejných financií na Slovensku.

Mnohé z ich návrhov boli pretavené do ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý bol prijatý koncom roka 2011. Napriek tomu, že tento zákon predpokladá zavedenie výdavkových limitov, tie zatiaľ do praxe zavedené neboli. Medzinárodné inštitúcie ale aj domáca odborná verejnosť hodnotí nový fiškálny rámec pozitívne. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť patrí medzi najviac nezávislé verejné inštitúcie na Slovensku (INEKO, 2019) a zohráva významnú úlohu aj pri networku európskych nezávislých fiškálnych inštitúcií (EUIFIs boli založené v Bratislave). Najviac kritizovanou oblasťou je absencia výdavkových limitov. Existujú však viaceré podrobné koncepcie, ako by bolo možné takéto pravidlo na Slovensku implementovať (viď. Ódor, 2017 alebo IFP, 2018).

Hodnota za peniaze (2016)

Kým ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti rieši hlavné makroekonomické rámce pre verejné financie, nezaobrá sa mikroekonomickou efektívnosťou jednotlivých položiek na strane príjmov alebo výdavkov. Práve na túto nepokrytú oblasť sa sústredila štúdia Filko a kol. (2016), ktorá navrhla do verejných financií implementovať koncepciu hodnoty za peniaze („value for money“) na všetkých možných úrovniach.

Základnou premisou autorov bolo, že „žiadna krajina nedokáže mať naraz anglosaské dane, škandinávské výdavky a balkánsku korupciu. Úspešné krajiny 21. storočia s najvyššou kvalitou života sa líšia veľkosťou štátu, no jedno majú spoločné: efektívnu verejnú správu zameranú na dosahovanie výsledkov.“

Autori si od začiatku uvedomovali, že preorientovať sa na výsledky vo verejných financiách si vyžiada hlboké zmeny a je behom na dlhé trate. Svoj návrh prezentovali v troch rovinách: konceptuálnej, inštitucionálnej a analytickej.

Po prvé, koncept hodnoty za peniaze predstavovali ako filozofickú zmenu. V slovenskej mentalite stále rezonujú príslovia ako „kto neokráda štát, okráda vlastnú rodinu“ alebo „zo spoločného krv netečie“. Preto autori zdôraznili *princípy*, ktoré by mali byť v modernom štáte samozrejmosťou. Napríklad, nie médiá alebo občania by mali pátrať po tom, či boli verejné peniaze efektívne využité, ale dôkazné bremeno by malo byť na vláde. Mala by ukázať, o ktorých možnostiach uvažovala, a prečo sa rozhodla v prospech konkrétneho riešenia. Alibistickú formulu „v súlade so zákonom“ by malo nahradiť „bola to najlepšia z možností“, nasledované zrozumiteľnými argumentmi prečo.

Druhou rovinou návrhu Filko a kol. (2016) je reforma inštitúcií. Technické posúdenie rôznych alternatív je totiž náročná úloha, na ktorú verejnosť nemá capacity, a subjekty zainteresované na konkrétnom riešení v nej kvôli konfliktom záujmov zlyhávajú. Úlohou politikov by malo byť v prvom rade rozhodovanie sa na základe poctivej, verejne dostupnej analýzy pripravenej nestrannými profesionálmi vo verejnej službe. Všetky štyri najdôležitejšie aktivity štátu – prevádzkové výdavky, investície, politiky a regulácie – by mali byť posúdené tak predbežne (vo fáze prípravy) ako aj následne (po realizácii).

Tretou nevyhnutnou zmenou je zhromaždenie a sprístupnenie údajov a používanie moderných analytických nástrojov. Za tri najdôležitejšie možno označiť revíziu výdavkov (*spending review*), analýzu nákladov a prínosov (*cost-benefit analysis, CBA*) a benchmarking (porovnanie voči najlepšej praxi doma aj v zahraničí). V prvom prípade ide o komplexné zhodnotenie výdavkov spojených s verejnými politikami v danej vertikálnej (napríklad školstvo) alebo horizontálnej (napríklad informatika) oblasti. Druhá metóda je veľmi užitočná najmä pri investičných projektoch a niektorých politikách a regulácii, kým tretí prístup by mal byť štandardom pri prevádzkových výdavkoch.

Projekt hodnoty za peniaze sa podarilo úspešne naštartovať. Detailnejšie vyhodnotenie výsledkov oproti zamýšľaným cieľom nájdete v prílohe č. 2.

Spätný pohľad na vývoj verejných financií ukazuje, že na Slovensku existuje odborný aj inštitucionálny potenciál na to, aby sa priority identifikované v tejto diskusnej štúdii mohli byť úspešne implementované do praxe na relatívne krátkom časovom horizonte.

Príloha č. 2 – Tak v ktorom svete žijeme? Štyri roky Hodnoty za peniaze

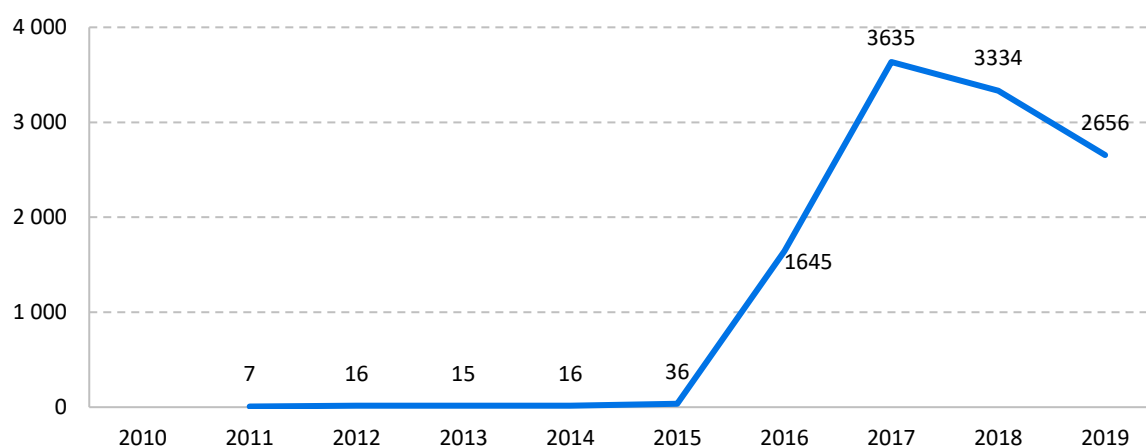
Odpočet vzdialenosti od najlepšieho z možných svetov

Projekt Hodnota za peniaze si dal v roku 2016 ambiciózne ciele – meniť filozofiu ako sa pozeráť na verejné rozhodnutia, reformovať inštitúcie, zbierať dáta a budovať analytické kapacity. **Priniesol prvé výsledky, najvýraznejšie vo verejných investíciách a vybudovaní analytických tímov. Problémom je najmä koncovka: opatrenia sa plnia veľmi rozpačito, prepojenie revízie výdavkov s rozpočtom je len čiastočné a skôr formálne a kvalita inštitúcií a procesov má stále ďaleko od najlepšieho z možných svetov.**

Mandát pre zavedenie lepšej hodnoty za peniaze do slovenského verejného rozhodovania sme si „vypýtali“ dokumentom „Najlepší z možných svetov“ v marci 2016. Minister Kažimír a aj vláda si ho osvojili. Hodnota za peniaze dostala 3 odstavce v programovom vyhlásení vlády, vznikol Útvar hodnoty za peniaze.

Po takmer štyroch rokoch je hodnota za peniaze bežným pojmom politikov, úradníkov aj novinárov. A zrejším cieľom, o ktorý sa treba snažiť a ktorý si treba obhájiť v diskusii. Či je to stavba nemocnice, budovanie širokorozchodnej železnice alebo obedy zadarmo. Pozornosť v začiatkoch upútal obchvat Prešova, kde už nebol priestor na zásadnejšie prekopanie projektu. Severný obchvat sa nakoniec stal zatiaľ najlepším príkladom ako by sa mohli projekty pripravovať. Analytikov chce mať každá ministerka a minister, aj samosprávy. Rizikom sa začínalo stávať sprofanovanie pojmu.

Obrázok č. 23 - Zmienky o Hodnote za peniaze vo všetkých médiách z Newton Media



Zdroj: Newton Media, ÚHP.

Vo svete investícií dnes nie je možné, čo bolo možné kedysi. Aj vďaka povinnosti ministerstva financií verejne hodnotiť všetky investičné projekty nad 40 mil. eur (IT nad 10 mil. eur) po vytvorení štúdie uskutočniteľnosti a pred vyhlásením verejného obstarávania. Celkovo tak prešlo hodnotením 113 projektov za 7,4 mld. eur. Na príklade 72 IT projektov sa náklady oproti prvému návrhu znížili o 18 %. Nástrojom na to bolo nahradenie nejednotných a nejasných pravidiel strešnou vládnu metodikou pre prípravu investičných projektov. Detailné sektorové metodiky vznikli v doprave, IT a životnom prostredí, ďalšie musia nasledovať.

Máme lepší svet, ešte stále však nie dosť dobrý. Povinnosť nechať zhodnotiť investície sa dá obísť, bohužiaľ, s malými reputačnými nákladmi. Zákonná povinnosť zverejňovať od roku 2020 všetky štúdie uskutočniteľnosti a hodnotenia investícií pomôže, avšak neexistuje sankcia v prípade porušenia.

Revíziami výdavkov si prešli všetky veľké sektory, je súčasťou verejnej diskusie. Zanalyzovalo sa 60 % všetkých verejných výdavkov. Vláda schválila úsporné opatrenia za 880 mil. eur, ale aj opatrenia, kam je potrebné investovať a ďalšie na zlepšenie inštitúcií. Zverejňovaním reportov sa vytvoril priestor na informovanejšiu spoločenskú diskusiu a nastavoval štandard zdôvodnenia rozhodnutí. Od ministrov sa pýtajú analytikmi opečiatkované excely.

Dnes existuje analytický útvar na každom ministerstve. Kontrola kvality, spoločné vzdelávanie a recenzovanie výstupov po vzore akadémie a aj viacero networkovacích aktivít pomáhajú budovaniu analytických kapacít. Budujú sa ale pomalšie ako sme si želali a majú veľmi odlišné výsledky (viď. kapitola ľudské zdroje). Vznikla Implementačná jednotka na ÚV SR, ktorá dôsledne a verejne dohliada na plnenie odporúčaní z revízií výdavkov.

Do života sa podarilo uviesť opatrenia za 145 mil. eur, len v zdravotníctve. Prepojenie revízií výdavkov s rozpočtom a jeho mašinériou je slabé. Oproti plánom sme sa málo venovali zlepšovaniu prevádzky a reguláciám.

Mnohým verejným rozhodnutiam stále nepredchádza poctivá analýza. Politiky a regulácie nie sú štandardne hodnotené komplexnou analýzou, len doložkami vplyvov v prípade vládnych návrhov. Komplexné analýzy sa robia len ad hoc alebo na požiadanie skupinou poslancov (prípadne z vlastnej iniciatívy) Radou pre rozpočtovú zodpovednosť. Dierou v legislatívnom procese sú pozmeňovacie návrhy poslancov vo výboroch aj v pléne, ktoré neprechádzajú žiadnym hodnotením vplyvov.

Dáta sa kultivujú pomaly. Je to dobrý príklad rezortizmu. Ministerstvá, niekedy dokonca samotní úradníci, považujú dáta za svoje vlastníctvo. Údaje od spoločnosti Trexima, ktorú si MPSVR každoročne objednáva, aby pozbierala údaje o trhu práce, sme po 3-ročnom snažení stále nedostali. Dátová požiadavka na MV SR, ktorá je základom pre revíziu výdavkov ministerstva vnútra ostala bez odpovede. Príkladov môže byť mnoho. Na druhej strane sú aj pozitívne príklady, napríklad superdatabáza na MF SR integrujúca individualizované údaje z viacerých inštitúcií umožnila niekoľko hĺbkovejších analýzy ako napríklad odchodu študentov do zahraničia alebo medzigeneračnej sociálnej mobility.

Myslíme si, že sa dá spraviť oveľa viac. Vôľa na výraznejšiu zmenu sa však nenašla. Vymeniť DNA sa za štyri roky nepodarilo ani zďaleka všade. Ponúkame niekoľko návrhov, ako spraviť možný svet ešte lepším.

Postupne by mali vzniknúť podrobné pravidlá – metodické aj procesné – pre všetky sektory aj pre všetky typy intervencií, nielen investície, ale aj prevádzku, regulácie a politiky.

Obmedzením je nielen politická vôľa, ale aj technické kapacity. Výrazne viac sa dá dosiahnuť lepšou prípravou. Na to potrebujeme výrazne dobudovať ľudské kapacity, zlepšovať procesy a inštitúcie. Nielen analytické jednotky, ale aj implementačné, a to na viacerých miestach verejného sektora, ideálne všade.

Nižšie je prehľad odporúčaní s našim názorom na ich plnenie, s označením **splnené**, **čiastočne splnené**, **nesplnené**.

Príprava a hodnotenie verejných rozhodnutí

Odporúčanie: Vypracovať metodiky a postupy pre hodnotenie vládnych rozhodnutí (prevádzkové výdavky, investície, politiky a regulácie). Jedna zastrešujúca inštitúcia by mala definovať všeobecné ekonomické princípy pre všetky projekty, ďalšie by mali poskytnúť detailnejší návod pre špecifické projekty podľa sektorov.

Plnenie: Metodiky existujú pre investície. Sektorové metodiky existujú pre dopravu, IT a životné prostredie. Postupne by mali vzniknúť metodiky pre investície v ostatných sektoroch. Ostatné typy rozhodnutí nemajú dostatočný metodický základ.

Odporúčanie: Verejne predbežne hodnotiť všetky investície, prioritne veľké (napríklad nad 50 mil. eur), vrátane zhodnotenia alternatív.

Plnenie: Veľmi nejednotné a nejasné pravidlá sa štandardizovali. Na základe uznesenia vlády ministerstvo financií (verejne) hodnotí všetky investičné projekty nad 40 mil. eur (IT projekty nad 10 mil. eur) po vytvorení štúdie uskutočniteľnosti a pred vyhlásením verejného obstarávania. Uznesenie sa dá obísť s, bohužiaľ, malými reputačnými nákladmi. Od roku 2020 budú všetky štúdie uskutočniteľnosti a hodnotenia investícií zo zákona povinné a zverejňované, avšak tiež bez sankcie v prípade porušenia. ÚHP MF SR hodnotil 113 projektov za 7,4 mld. eur. Na príklade 72 IT projektov sa náklady oproti prvému návrhu znížili o 18 %. Hluchým miestom ostáva priestor na kreativitu po vyhlásení VO až do odovzdania diela.

Odporúčanie: Verejne predbežne hodnotiť všetky zásadnejšie zmeny regulácie a politík, vrátane zhodnotenia alternatív.

Plnenie: Pre ostatné typy rozhodnutí – politiky a regulácie - neexistujú formalizované procesné ani metodické pravidla. Predbežné hodnotenia sa robia ad hoc, napríklad zavedenie odpočítateľnej odvodovej položky od roku 2015³² alebo aktuálne zmena predvolených investičných stratégií v 2. pilieri³³, pripravovaná na zavedenie do konca 2020 na IFP. Podobne aj kvantifikácie zavedenia hornej hranice dôchodkového veku v 2018, dopadov viacerých poslaneckých návrhov v daňovo-odvodovej oblasti hodnotilo v roku 2019³⁴ RRZ, zavedenie zálohovania PET fliaš kvantifikovalo IEP.

Odporúčanie: V reforme ESO pokračovať systematicky a kontinuálne spôsobom, ktorý zabezpečí prevádzkovú efektívnosť v súlade s nami navrhovanými konceptami.

Plnenie: Prevádzkové výdavky sú postupne hodnotené revíziami výdavkov (najmä mzdy vo verejnej správe a IT), formalizované hodnotenie prevádzkových rozhodnutí neexistuje. Podrobným personálnym auditom prešlo všetkých 72 okresných úradov, čo predstavuje 5 831 zamestnancov, ako aj Úrad vlády alebo Sociálna poisťovňa. Lepšie služby občanom poskytujú jednotné kontaktné miesta v 59 lokalitách z celkového počtu 72. Celkovo sa občanom v rámci zefektívnenia poskytovania služieb skrátili priemerné doby čakania a vybavovania.

Odporúčanie: Predbežné hodnotenie by mala vykonávať exekutíva, prostredníctvom siete analytických jednotiek na centrálnych orgánoch štátnej správy, pod vedením MF SR (investície a spolu s MV SR prevádzka) a ÚV SR (spolu s MF SR politiky a v prechodnom období aj regulácie).

Plnenie: Analytické jednotky sa budujú pomaly, veľa verejných rozhodnutí stále nepredchádza poctivou analýzou. Politiky a regulácie nie sú štandardne hodnotené komplexnou analýzou, iba doložkami vplyvov v prípade vládnych návrhov. Komplexné analýzy sa robia len ad hoc alebo na požiadanie skupinou poslancov Radou pre rozpočtovú zodpovednosť. Najväčšou dierou v legislatívnom procese sú poslanecké legislatívne návrhy, vo výboroch aj v pléne, ktoré neprechádzajú žiadnym hodnotením vplyvov.

³² Analýza dostupná na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20370/12/2014_15_OOP_20_141112.pdf

³³ Analýza dostupná na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/48/Lifecycle_analysis.pdf

³⁴ Analýza dostupná na: <https://www.rozpoctovarada.sk/svk/udrzatelnost/costing/stanoviska-podklady>

Odporúčanie: NKÚ by mal byť zodpovedný za následné hodnotenie. Na rozdiel od súčasnej praxe by mal vykonávať väčšinou kontroly efektívnosti, nielen kontroly súladu so zákonom.

Plnenie: Na NKÚ vznikol analytický útvar. Napriek prvým pozitívnym počinom³⁵ výrazne zaostáva za svojim potenciálom.

Lepšie rozpočtovanie a zameranie na výsledky

Odporúčanie: Pravidelne a systematicky revidovať verejné výdavky v rámci rozpočtového procesu tak, aby sa v strednodobom horizonte zrevidovalo 90 percent verejných výdavkov, vrátane daňových. V priebehu troch rokov, teda v rámci rozpočtov na roky 2017-2019, 2018-2020 a 2019-2021 postupne (evolučne) vyhodnotiť účinnosť a efektívnosť všetkých výdavkov (aspoň 90 percent).

Plnenie: Za štyri roky sme vyhodnotili 60 % verejných výdavkov v 12 revíziách výdavkov.

Odporúčanie: Ako cieľ si zvoliť kombináciu vyššie spomenutých zámerov, v poradí: lepšia alokácia (efektívnosť), lepšie služby (výsledky), konsolidácia (náklady).

Plnenie: Všetky revízie mali za cieľ zlepšiť alokačnú efektívnosť v rámci sektora, bez zmeny balíka peňazí. Pre návrhy na zmeny výdavkov medzi sektormi zatiaľ chýbal silnejší mandát.

Odporúčanie: Prvé hodnotenia v dvoch vertikálnych a jednej horizontálnej prioritě pripraviť do júna 2016. Odporúčame zamerať sa na zdravotníctvo, dopravu a informatizáciu.

Plnenie: Splnené.

Odporúčanie: Pracovať najmä internými kapacitami, vrátane prípravy metodík. Vybudovať pritom analytické jednotky na rezortoch, pod vedením MF SR a v spolupráci s ÚV SR.

Plnenie: Splnené.

Odporúčanie: Úspory navrhovať a vyčísl'ovať voči scenáru nezmenených politík (NPC), nie voči historickému rozpočtu, ani očakávanej skutočnosti.

Plnenie: Sektorové NPC bolo zatiaľ v rozpočte využité len v rozpočte zdravotníctva.

Odporúčanie: V strednodobom horizonte zrevidovať programy v rámci programového rozpočtovania. Súčasťou by mala byť programová štruktúra štátneho rozpočtu. Tú prispôbiť aktuálnym potrebám rozpočtu. Pravidelne ju revidovať, s ohľadom na porovnateľnosť v čase.

Plnenie: Programy zatiaľ neboli zrevidované.

Odporúčanie: K programom znovu zaviesť ukazovatele merajúce vstupy, výstupy, procesy a najmä výsledky. Výsledkové ukazovatele by mali byť strategické – na úrovni rozpočtových kapitol resp. sektorov aj operatívne na úrovni programov a ich nižších úrovniach.

Plnenie: Každá revízia výdavkov navrhuje kľúčový ukazovateľ pre sektor a uvažuje nad výdavkami primárne vo vecnom členení. K iným zmenám v programovom rozpočte nedošlo.

Odporúčanie: Používať výsledkové ukazovatele v rozpočtovej dokumentácii.

³⁵ Analýzy dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/sk/analyzy>

Plnenie: Výsledkové ukazovatele sú súčasťou rozpočtu v sektoroch, kde prebehla revízia výdavkov (okrem dopravy).

Inštitucionálne

Odporúčanie: Vybudovať silnú koordinujúcu inštitúciu na predbežné hodnotenie s adekvátnymi personálnymi kapacitami. Centrálnou inštitúciou by malo byť MF SR, zásadnú úlohu by mal zohrať aj ÚV SR.

Plnenie: Vybudoval sa ÚHP. Pre investície túto úlohu plní, pre ostatné rozhodnutia nie. ISA na ÚV zatiaľ priniesla len ad hoc výstupy.

Odporúčanie: Dobudovať analytické útvary na ministerstvách, ÚV SR a ďalších vládnych inštitúciách. Budú slúžiť ako rezortné pracoviská pre prípravu hodnotenia iniciatív daného ministerstva a budú zodpovedné za prípravu revízie výdavkov za svoj rezort. ÚV SR bude po dobudovaní systému koordinovať aj proces hodnotenia vplyvov. Integrovať revíziu verejných výdavkov, vrátane daňových, do štandardného rozpočtového procesu.

Plnenie: Za uplynulé štyri roky sa analytické kapacity štátu viditeľne zlepšili, stále je však potrebné ich významne dobudovať. Dnes existuje analytický útvar na každom ministerstve, majú veľmi odlišné výsledky. Spolu pracuje na týchto útvaroch 162 ľudí.

Odporúčanie: Vybudovať kapacitu pre ex-post audit vládnych iniciatív. Následné hodnotenie navrhujeme primárne vykonávať na NKÚ SR.

Plnenie: Na NKÚ vznikol analytický útvar. Napriek prvým pozitívnym počinom výrazne zaostáva za svojim potenciálom.

Odporúčanie: Systematicky manažovať ľudské (analytické) zdroje. Navrhujeme otvorené konkurzy na hlavných analytikov pod vedením hlavnej inštitúcie (MF SR) v spolupráci s jednotlivými inštitúciami, spojené s verejným vypočutím kandidátov.

Plnenie: Žiadne verejné hearingy na šéfov sa neudiali.

Odporúčanie: Podobne, otvorený výberový proces navrhujeme pre analytikov týchto útvarov. Zdrojom analytikov by mali byť aj existujúce vládne programy na prilákanie zahraničných študentov pracovať v štátnej správe.

Plnenie: Analytici sú vyberaní štandardizovaným robustným procesom.

Odporúčanie: Systematicky bude potrebné pristúpiť aj k vzdelávaniu pracovníkov. Priestor na to ponúkajú projekty EÚ fondov (Harvard), aj existujúce vládne schémy motivujúce študentov (Štefánik) resp. Slovákov v zahraničí (Návrat) pracovať v slovenskej štátnej správe.

Plnenie: Vzdelávanie analytikov a štipendijná schéma premenovaná na štipendium Martina Filka sú fungujúce programy. Schéma Návrat domov po pár rokoch, čo pritiahla 26 študentov, od roku 2019 nefunguje. Dúfajme, že to je len prestávka. Pri všetkých troch programoch vidíme priestor na rozšírenie.

Odporúčanie: Zbierať potrebné agregované aj individuálne údaje a systematicky budovať databázu, centrálnu na úrovni hlavnej inštitúcie. Špecifické údaje zbierať na úrovni rezortov. Všetky nedôverné

a neosobné dáta zdieľať s partnerskými inštitúciami a v čo najväčšej miere zverejňovať v užívateľsky priateľskej podobe.

Plnenie: Dáta sa kultivujú pomaly. Je to dobrý príklad rezortizmu. Ministerstvá, niekedy dokonca samotní úradníci považujú dáta za svoje vlastníctvo. Údaje od spoločnosti Trexima, ktorú si MPSVR každoročne kontrahuje, aby pozbierala údaje o trhu práce, sme po 3-ročnom snažení stále nedostali. Dátová požiadavka na MV SR, ktorá je základom pre revíziu výdavkov ministerstva vnútra ostala bez odpovede. Príkladov môže byť mnoho. Na druhej strane sú aj pozitívne príklady, napríklad superdatabáza na MFSR integrujúca individualizované údaje z viacerých inštitúcií umožnila niekoľko hĺbkovejších analýz, napríklad analýza odchodu študentov do zahraničia alebo medzigeneračnej sociálnej mobility.

Odporúčanie: Hodnotenia zverejňovať. Predbežné hodnotenia najneskôr pred rozhodnutím o nich, následné s časovým odstupom.

Plnenie: Plní sa.

Odporúčanie: Zapojiť do hodnotenia aj akademické prostredie a mimovládny sektor.

Plnenie: Vzniklo niekoľko ad hoc iniciatív spolupráce. Potenciál akademického sektora pre tvorbu verejných politík je výrazné väčší.