

Ako vyzerá moderný fiškálny rámec v Európe?

Moderné systémy tvorby verejných rozpočtov charakterizuje strednodobý horizont plánovania, najčastejšie 3 alebo 4 roky dopredu. Takéto plánovanie by sa malo vzťahovať na čo najväčší podiel výdavkov verejnej správy, a malo by byť jednoduché a transparentné. Plán by mal byť pre vládu čo najviac záväzný. Najlepšie fiškálne pravidlá sú dlhové pravidlo, pravidlo o vyrovnanom hospodárení a výdavkové pravidlo, v tomto poradí. Mali by byť zákonne upravené (nie nutne na ústavnej úrovni). Aj slabšie pravidlo, ktoré sa dodržiava je lepšie ako silné pravidlo, ktoré sa obchádza. Nad týmto všetkým by mala existovať funkčne a finančne nezávislá fiškálna inštitúcia, ktorá by dodržiavanie fiškálnych pravidiel monitorovala a kontrolovala. Slovensko má mnohé z prvkov takéhoto moderného systému rozpočtovania a celkovo predstavuje zhruba priemer v rámci EÚ. Nad'alej teda existujú v systéme slabé a chýbajúce články, ktoré prispievajú k pomerne nízkej účinnosti systému ako celku.

Tento komentár identifikuje kľúčové prvky funkčných systémov na prípravu a vyhodnocovanie verejných rozpočtov, tzv. fiškálnych rámcov. Vychádza z výsledkov prieskumu Pracovnej skupiny pre verejné financie Európskej centrálnej banky z roku 2020.

Účinné a efektívne národné fiškálne rámce hrajú dôležitú úlohu pri uskutočňovaní zdravej fiškálnej politiky. Počas zotavovania sa z korona-krízy môžu dobre navrhnuté národné fiškálne rámce významne prispieť k usmerneniu riešenia problému udržateľnosti vysokých dlhov jednotlivých krajín. Európske fiškálne pravidlá však musia byť podporované silnými a účinnými národnými fiškálnymi rámcami členských krajín.

Aj na Slovensku sme svedkami ďalšieho pokusu ďalej modernizovať domáci systém prípravy a vyhodnocovania rozpočtu verejnej správy. Komentár tak pomôže lepšie sa orientovať v argumentoch o reforme ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a ďalších súvisiacich predpisov.

Analytické komentáre nie sú oficiálnym stanoviskom Národnej banky Slovenska. Prezentujú názory analytikov úseku meny, štatistiky a výskumu (ÚMS). Šírenie je povolené bez predchádzajúceho súhlasu, avšak s uvedením zdroja „Analytici ÚMS“. Ak nie je uvedené inak, časové rady sú sezónne očistené použitím vlastných sezónnych modelov.

Viacročné fiškálne plánovanie

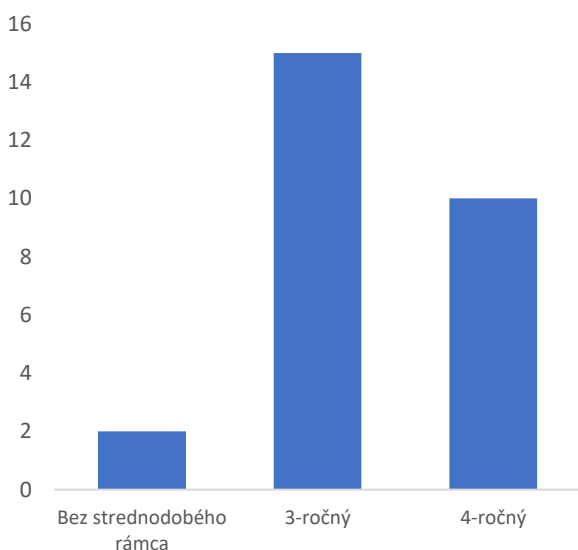
Krátkozraký prístup k rozpočtovému plánovaniu obmedzený na horizont budúceho roka je nepostačujúcim nástrojom fiškálnej politiky a môže vyústiť do obrovského tlaku na verejné financie. Úspešnosť viacročného fiškálneho plánovania však závisí od viacerých faktorov. Najdôležitejší je správne zvolený cielený agregát (deficit/dlh/príjmy/výdavky) a miera záväznosti fiškálneho plánovania, ktorá by mala byť čo najvyššia. Viacročný plán by mal pokrývať väčšinu celkových výdavkov (ideálne 100%), no v praxi sa stretávame s viacerými výnimkami. Najčastejšie ide o úrokové výdavky, alebo výdavky citlivé na ekonomický cyklus. Tieto výnimky sa považujú za štandardné, odôvodnené a nijak neznižujú kvalitu strednodobého rozpočtového rámca, priam naopak. Rovnako dôležité faktory sú však aj frekvencia revízií cieľov, ich monitoring a účinný sankčný mechanizmus v prípade ich neplnenia. Celý rámec by mal byť navyše transparentný a dostatočne jednoduchý na pochopenie verejnosťou.

Väčšina krajín EÚ využíva aspoň istú formu strednodobého plánovania (viď graf 1). Bez akéhokoľvek strednodobého fiškálneho rámca (okrem povinného Programu stability/Konvergenčného programu) sú len 2 krajiny – Belgicko a Poľsko.

Napriek tomu existujú veľké rozdiely medzi jednotlivými krajinami, ktoré odrážajú rozdielne národné zvyklosti, administratívne prostredie a politické preferencie. Zo zvyšných 25 členských štátov má najviac krajín implementovaný 3 ročný rámec fiškálneho plánovania, pričom 10 krajín uprednostnilo 4 ročný rámec. Vo väčšine prípadov je pokrytých 100 % výdavkov verejnej správy, pričom v prípade 9 krajín je pokrytie nižšie. Najnižšie pokrytie je v Nemecku a Rakúsku, kde je strednodobo plánovaných len 27 %, resp. 33 % celkových výdavkov.

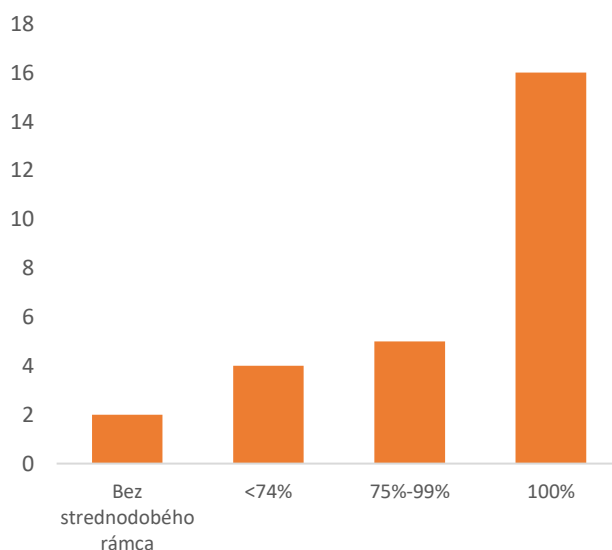
Pokiaľ ide o korekčný mechanizmus v prípade nesplnenia cieľov, vo viac ako polovici krajín nemá odchýlka od výdavkového cieľa v predchádzajúcom roku žiadny vplyv na cieľ v nasledujúcich rokoch. Iba v štyroch krajinách (Írsko, Lotyšsko, Česko a Dánsko) sa výdavkové stropy automaticky upravujú tak, aby sa opravili sklzy v predchádzajúcom roku.

Graf 1: Dĺžka obdobia rozpočtového plánovania



Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Graf 2: Rozsah pokrytia rozpočtového plánovania

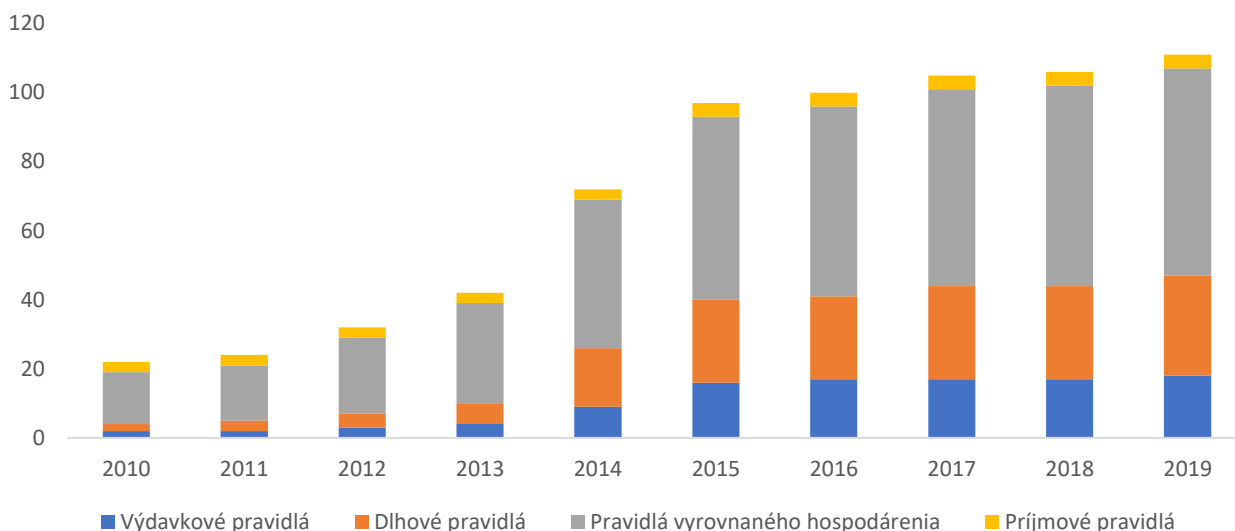


Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Fiškálne pravidlá

Počet fiškálnych pravidiel v EÚ podľa databázy Európskej komisie (EK) za posledné desaťročie plynulo stúpa (graf 3). Najväčší nárast v počte pravidiel na sledovanom horizonte pozorujeme pri dlhových (13,5 násobný rast) a výdavkových pravidlách (8 násobný rast), najnižší nárast je pri príjmových pravidlách, ktoré však tvoria výraznú menšinu.

Graf 3: Počet fiškálnych pravidiel v krajinách EÚ



Zdroj: Databáza fiškálnych pravidiel EK

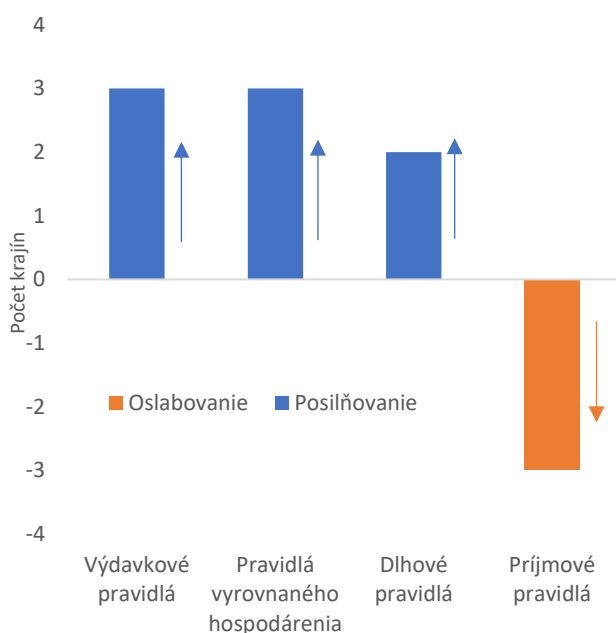
Výsledky prieskumu ESCB rovnako naznačujú, že existuje všeobecný pozitívny trend v posilňovaní fiškálnych pravidiel v EÚ. To sa deje buď rozšírením ich pokrytia, posilnením legislatívnej základne alebo prechodom z národného účtovníctva na spoločné účtovanie v ESA 2010.

Krajiny so zavedenými výdavkovými pravidlami, pravidlami vyrovnaného hospodárenia a dlhovými pravidlami posilňovali ich parametre medzi rokmi 2015 a 2020, pričom v tomto časovom horizonte žiadna z členských krajín EÚ nepristúpila k oslabeniu týchto pravidiel (graf 4). Naopak, jediným typom pravidiel, ktorého parametre sa časom oslabujú (a teda sa upúšťa od jeho využívania) boli príjmové pravidlá. Je to do veľkej miery spôsobené aj tým, že vývoj príjmov má vláda pod menšou kontrolou ako vládne výdavky (resp. saldo jej hospodárenia), ktoré sú značne ovplyvňované jej diskrečnými rozhodnutiami.

Najviac krajín má implementovanú aspoň nejakú formu dlhového pravidla (všetky krajiny EÚ okrem Belgicka a Dánska). Iba o niečo menej populárne sú pravidlá vyrovnaného hospodárenia, pričom však práve tieto sú najčastejšie implementované na ústavnej úrovni. Tretie, stále však dosť rozšírené, sú výdavkové pravidlá, kde len 1 krajina – Taliansko, ich implementovala na najvyššej legislatívnej úrovni. Vládne výdavky sú politicky citlivý nástroj, ktorý vláda prednostne používa na realizáciu svojich zámerov, a preto pravidlo znižujúce flexibilitu rozhodovania vlády zakotvené v ústave musí byť veľmi citlivo nastavené.

Nie príliš populárne sú príjmové pravidlá, ktoré majú len 4 krajiny zahrnuté v bežnej legislatíve, pričom ďalšie 2 sa takýmto pravidlom historicky riadia bez legislatívneho ukotvenia.

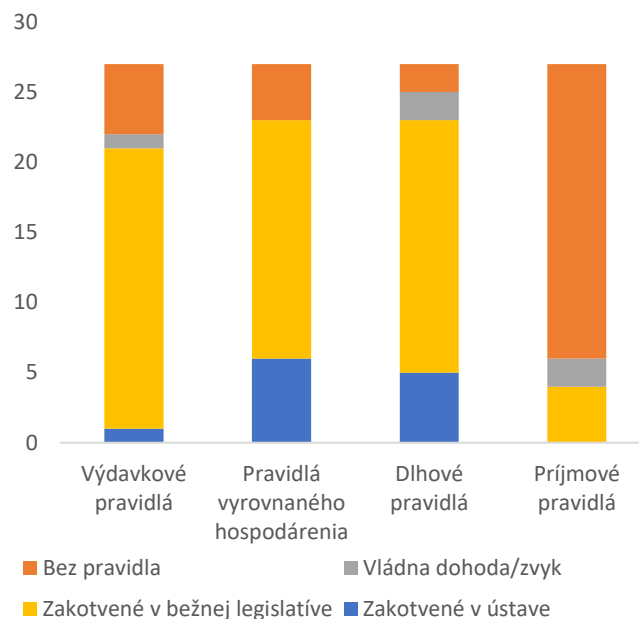
Graf 4: Vývoj fiškálnych pravidiel



Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Poznámka: na grafe je znázornený počet krajín, ktoré medzi rokmi 2015 a 2020 zmenili nastavenie svojich FP a smer tejto zmeny – posilňovanie/oslabovanie.

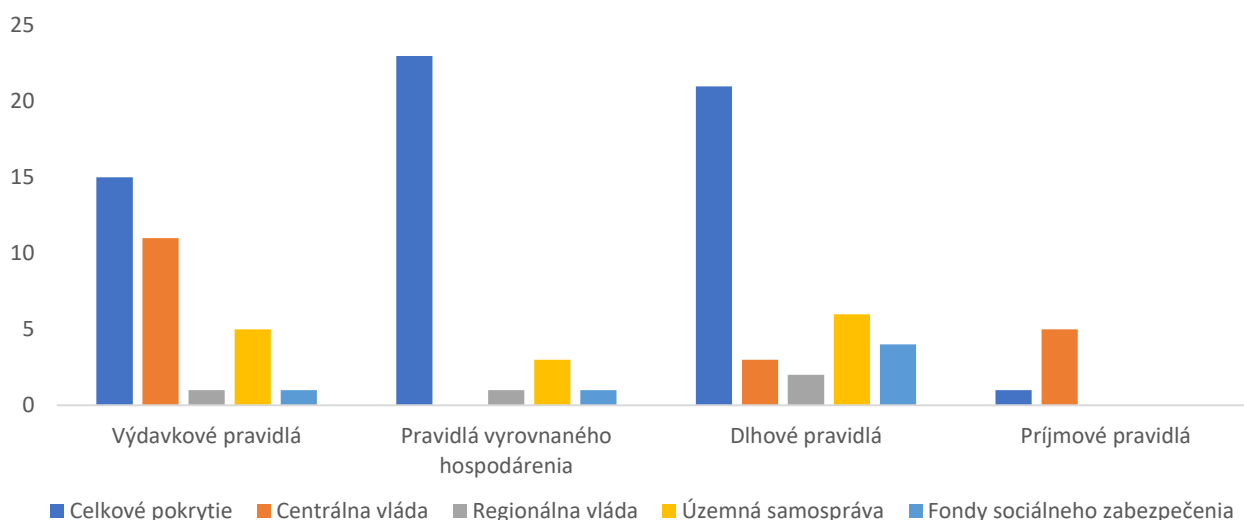
Graf 5: Ukotvenie fiškálnych pravidiel



Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Fiškálne pravidlá najčastejšie pokrývajú celkovú verejnú správu, aj keď pokrytie medzi jednotlivými typmi pravidiel sa líši (viď graf 6). Výdavkové pravidlá majú v porovnaní s inými typmi pravidiel nižšiu mieru pokrytia celkových výdavkov a v mnohých krajinách pokrývajú iba niektoré jeho sub-agregáty – najčastejšie výdavky centrálnej vlády. Pri pravidlách o vyrovnanom hospodárení a dlhových pravidlách jednoznačne prevláda kompletne pokrytie. To sa považuje za dobrý spôsob implementácie fiškálnych pravidiel – dáva menší priestor na obchádzanie pravidla a je transparentné a ľahko kontrolovateľné.

Graf 6: Pokrytie jednotlivých typov fiškálnych pravidiel



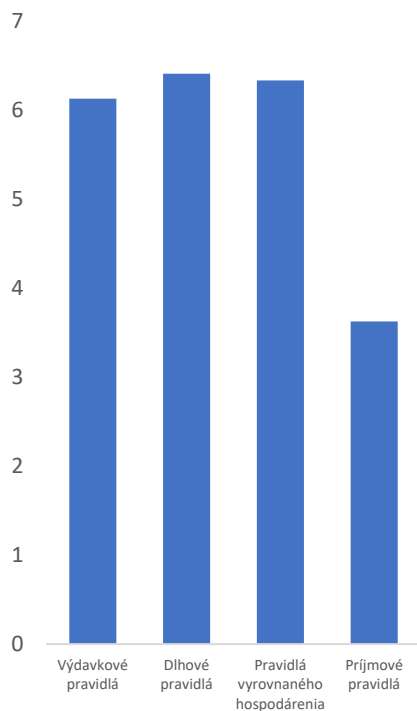
Poznámka: Súčet hodnôt za jednotlivé pravidlá sa nemusí rovnať celkovému počtu krajín – krajiny môžu mať viac ako jedno pravidlo z každej kategórie a každé pravidlo môže pokrývať viac ako jednu sektor verejnej správy.

Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Posledné dostupné údaje za rok 2019 ukazujú, že najsilnejšie majú členské krajiny implementované dlhové pravidlá, pričom pravidlá vyrovnaného hospodárenia a výdavkové pravidlá sú v tesnom závese (viď graf 7). Príjmové pravidlá majú v porovnaní s ostatnými typmi pravidiel len o niečo viac ako polovičnú silu.

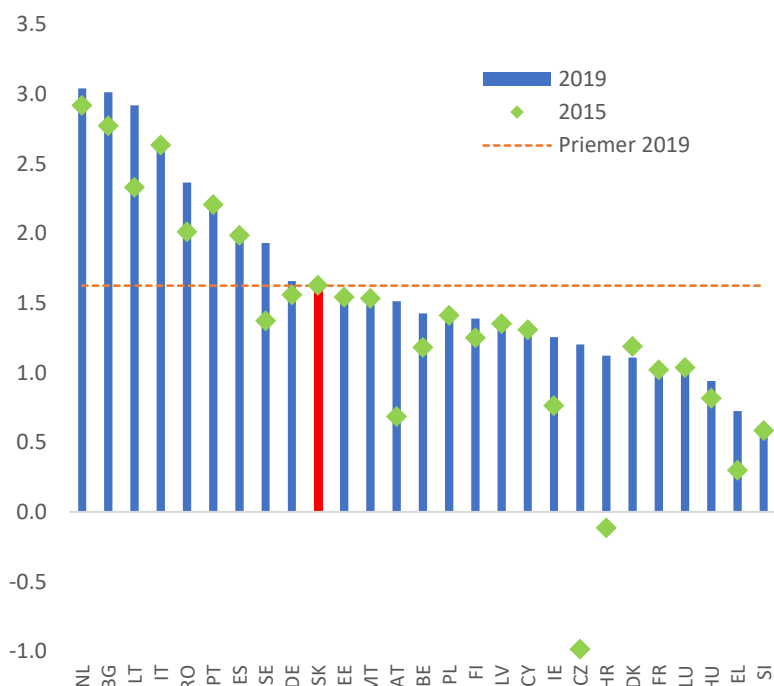
V porovnaní s ostatnými krajinami EÚ má Slovensko fiškálne pravidlá na priemernej úrovni. Vo všeobecnosti platí trend, že novšie zavedené fiškálne pravidlá zvyknú byť silnejšie ako tie, ktoré boli historicky zavedené skôr a sú v platnosti dlhšie. Holandsko, Bulharsko, Litva alebo Rumunsko, ktoré sú na silnejšom konci krivky fiškálnych pravidiel (graf 8) majú najsilnejšie pravidlá zavedené v rokoch 2013 – 2015. Naopak, historicky zodpovedné krajiny s dlhodobou relatívne kvalitným fiškálnym rámcom, ako napríklad Nemecko, Francúzsko a Luxembursko, boli v zavádzaní fiškálnych pravidiel priekopníkmi už v 80-tych a 90-tych rokoch, pričom v súčasnom porovnaní ich fiškálne pravidlá nie sú nijak obzvlášť silné. Avšak dlhodobá história fungujúceho pravidla a najmä zvyk ho dodržiavať nijakým významným spôsobom nediskvalifikujú fiškálne rámce týchto krajín.

Graf 7: Index sily fiškálnych pravidiel (FRSI, 2019)



Zdroj: Databáza fiškálnych pravidiel EK
Poznámka: Priemerná hodnota za krajiny, ktoré majú dané pravidlo implementované

Graf 8: Index fiškálnych pravidiel (FRI, 2019)



Zdroj: Databáza fiškálnych pravidiel EK

Nezávislé fiškálne inštitúcie

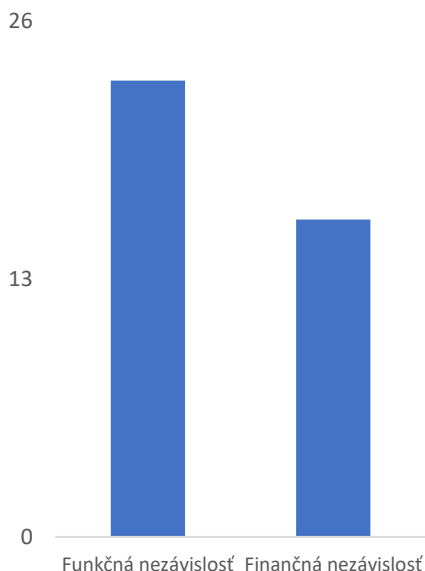
Nezávislé fiškálne inštitúcie zohrávajú kľúčovú úlohu pri uskutočňovaní fiškálnej politiky. V ideálnom prípade ide o verejné, politicky nezávislé subjekty zodpovedné za dohľad nad udržateľnosťou verejných financií.

Vytváranie nezávislých fiškálnych inštitúcií nabralo silnejší trend s rastúcimi deficitmi a dlhmi po finančnej a hospodárskej kríze v rokoch 2008-2009. Pozornosť sa upriamila na bližšie sledovanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a tvorcovia politik hľadali nové spôsoby, ako zachovať fiškálnu disciplínu a obnoviť dôveru v ich schopnosť obozretne a transparentne spravovať rozpočet.

Potrebu nezávislých fiškálnych inštitúcií potvrdilo aj rozhodnutie EK v roku 2015 zriadiť Európsku fiškálnu radu ako poradný a hodnotiaci orgán v oblasti fiškálnej politiky. Táto nezávislá rada má za úlohu vyhodnocovať implementáciu fiškálnych pravidiel a radiť EK ohľadne vhodnej fiškálnej pozície Eurozóny ako celku. Je tak jedným z ďalších krokov k prehĺbeniu európskej integrácie aj vo fiškálnej oblasti.

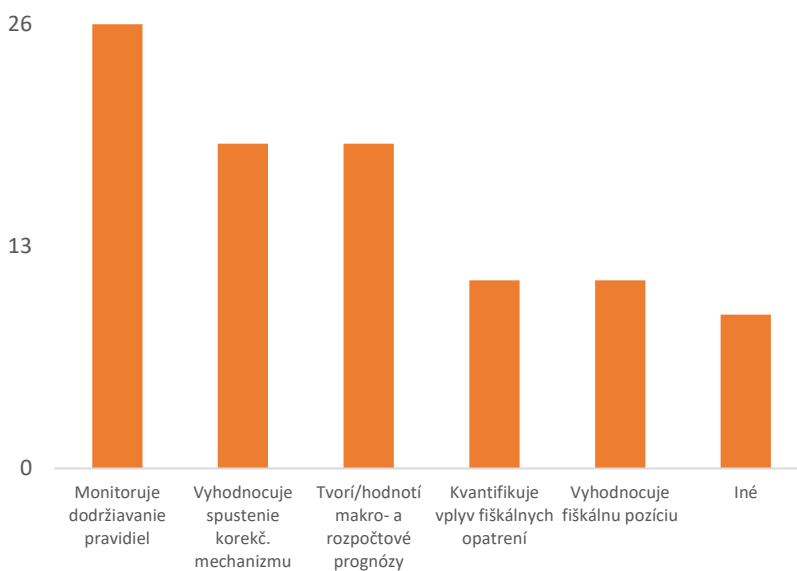
V súčasnosti je okrem Poľska v každej krajine EÚ zriadená nejaká forma nezávislej fiškálnej inštitúcie. Z prieskumu ESCB vyplýva, že z existujúcich 26 fiškálnych inštitúcií v takmer 90 % prípadov vnímajú centrálni bankári v EÚ svoju domovskú fiškálnu inštitúciu za funkčne nezávislú, pričom iba v o niečo viac ako 60 % prípadov ju vnímajú aj ako finančne nezávislú (vid' graf 9).

Graf 9: Vnímanie funkčnej a fin. nezávislosti fiškálnych inštitúcií



Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Graf 10: Mandát fiškálnych inštitúcií v EÚ



Zdroj: ESCB prieskum (2020)

Mandát európskych fiškálnych inštitúcií najčastejšie pokrýva monitoring a dodržiavanie fiškálnych pravidiel, ktorý vykonáva každá z existujúcich 26 fiškálnych inštitúcií v EÚ. Takmer $\frac{3}{4}$ fiškálnych inštitúcií taktiež vyhodnocuje spustenie korekčného mechanizmu fiškálnych pravidiel a nejakým spôsobom participuje na tvorbe makroekonomických alebo rozpočtových prognóz. Len o niečo viac ako 40% fiškálnych inštitúcií prispieva aj ku kvantifikácii fiškálnych opatrení a k hodnoteniu fiškálnej pozície vlády. Tretina fiškálnych inštitúcií má aj iné mandáty.

Referencie

1. EK (2021), *Fiscal rules database* (https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en)
2. EK (2021), *EFB Compliance Tracker Dataset* (https://ec.europa.eu/info/files/efb-compliance-tracker-dataset_en)

Martin Nevický

analytici@nbs.sk