



## „Desatoro“ pre modernizáciu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

### Zhrnutie:

10 rokov skúseností s dlhovou brzdou, vrátane nedávnych udalostí ako pandémie a energetická kríza, poukázali na potrebu modernizácie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Jedným z dôvodov na úpravu sú aktuálne príliš voľné sankcie na znižovanie zadĺženia na začiatku volebného obdobia a pri nižších úrovniach dlhu. To viedlo k nedostatočnému fiškálnemu priestoru pre krízové udalosti. Druhým, nemenej dôležitým dôvodom, je naopak príliš reštriktívna a pro-cyklická požiadavka na vyrovnaný rozpočet pri najvyšších pásmach. Bez úpravy zákona by opäť platila už pre rok 2027. Vládnou novelu pripravenú ešte v roku 2020, ktorá tieto problémy sčasti riešila, parlament nakoniec neprijal. Úradnícka vláda si preto v Programovom vyhlásení na jar 2023 stanovila ako cieľ pripraviť vlastný návrh téz:

- 1) Výdavkové limity by sa ústavným spôsobom ukotvili ako hlavné operatívne pravidlo riadenia verejných financií, s detailmi ich parametrického nastavenia v zákone.
- 2) Dlhová brzda by vychádzala z ukazovateľa čistého dlhu.
- 3) Dlhová brzda s upravenými únikovými klauzulami by získala viac flexibility počas budúcich hospodárskych, či iných kríz (už pri menšom prepade ekonomiky by sa dlhová brzda dočasne vypla).
- 4) Sankčné pásma by sa zúžili z aktuálnych 5 na 4, s rozpätím 35-50% HDP platným už s účinnosťou zákona
- 5) Sankcie dlhovej brzdy by sa previazali s výdavkovými limitmi tak, aby boli vzájomne prepojené.
- 6) Na nápravu vysokého stavu zadĺženia by sa ako rozpočtový nástroj rovnako využívali výdavkové limity, no tempo požadovanej konsolidácie by sa dodatočne zvyšovalo podľa pásiem dlhovej brzdy (v 3. pásme by sa už vyžadovala medzročná konsolidácia vyše 1 % HDP a v najvyššom 4. pásme už priamo mierny pokles dlhu (ak by ho nezabezpečili ani zvýšené sankcie z výdavkových limitov z 3. pásma)
- 7) V 3. pásme by mohli poslanci pozmeniť rozpočet návrhmi s negatívnymi vplyvmi len ústavnou väčšinou.
- 8) V najvyššom 4. pásme by už mala vláda povinnosť stiahnuť návrh rozpočtu, ak poslanci svojimi návrhmi znemožnia splnenie sankcie dlhovej brzdy.
- 9) Inštitucionálne nastavenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) by sa posilnilo zvýšením kompetencií v oblasti monitoringu verejných financií, nezávislosti a transparentnosti výberu členov a posilnením prístupu k potrebným údajom na vykonávanie činností RRZ.
- 10) Navrhuje sa tiež rozšíriť rozsah prognóz Výborov a predĺžiť horizont rozpočtového plánovania a prognóz na 4 roky, namiesto súčasných 3, čo reflektuje potrebu predstaviť rozpočtový plán na celé 4-ročné volebné obdobie.

### Kontext

Odborná verejnosť sa zhoduje na tom, že súčasné znenie ústavného zákona v plnej miere nespĺňa pôvodný zámer predkladateľov a vyžaduje si úpravu. Vládou schválená novela zákona ešte z roku 2020, ktorú parlament neprijal, bola základom pre navrhované zmeny, avšak bolo potrebné ju vo viacerých oblastiach upraviť. Výdavkové limity, ktoré mali byť ústavne ukotvené vo vysokom detaile, sa medzitým stali súčasťou bežného zákona o rozpočtových pravidlách. Systém sankcií dlhovej brzdy na nich navyše nenadväzoval. Zároveň celková úroveň preskriptívnosti novely ústavného zákona bola vysoko limitujúca pre prípadné ďalšie zmeny v reakcii na budúce výzvy. Motivácia predstaviť tézy pre úpravu ústavného zákona vychádza predovšetkým z nasledujúcich dôvodov:

1. **Súčasná dlhová brzda po 24 mesiacoch od nástupu novej vlády opäť aktivuje najprísnejšie sankcie a pre rok 2027 bude žiadať skokovo vyrovnaný rozpočet, keďže dlh ešte zrejme neklesne pod najvyššie sankčné pásmo.** To by mohlo znamenať opäť skokovú konsolidáciu s dopadom na reálnu ekonomiku a zamestnanosť, ktorá nie je v tejto podobe žiadúca.
2. **Skúsenosti s 10-timi rokmi fungovania ústavného zákona umožňujú prehodnotenie efektívnosti sankcií pri znižovaní zadĺženia, ich väčšiu proti-cyklickosť a flexibilitu v prípade kríz a príležitosť ústavne ukotviť výdavkové limity.** Súčasný zákon je v nízkych pásmach príliš benevolentný a umožňuje splnenie sankcií bez ich želaného efektu na zníženie zadĺženia. V najvyšších pásmach je naopak extrémne prísny s významnými dopadmi na ekonomiku (požiadavka na skokovo vyrovnaný rozpočet). Ústavné ukotvenie výdavkových limitov a previazanie dlhovej brzdy na limity by zmiernilo pro-cyklický charakter pravidla. Zreálnenie únikových klauzúl pre hospodárske krízy by dlhovou brzdou urobilo flexibilnejšou v reakcii na budúce výzvy, ktorým bude Slovensko čeliť.



## Návrh odporúčaných zmien v podobe téz

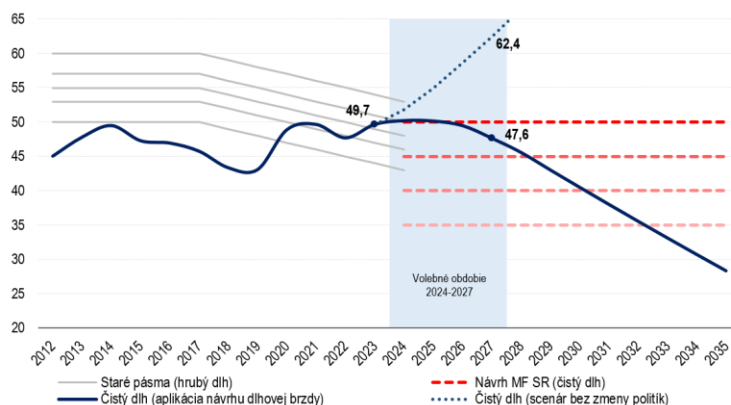
### A) Výdavkové limity

- Navrhuje sa rámcovo ukotviť **výdavkové limity** do ústavného zákona ako hlavné operatívne pravidlo riadenia verejných financií smerom k dlhodobej udržateľnosti. **Výdavkové limity by v ústavnom zákone mali mať podobu rámca bez príliš detailnej preskriptívnej formy**, ktorá by aj z hľadiska ich flexibility pre potrebu budúcich zmien mala byť obsahom skôr vykonávacích zákonov.
- Horizont výdavkových limitov by mal byť v ústavnom zákone legislatívne upravený na 4 roky v súlade s volebným cyklom. Súčasťou návrhu je aj definovaný **proces aktualizácie a ex-post vyhodnotenia splnenia limitu verejných výdavkov** s ústavne ukotvenou sankciou za ich neplnenie. Ústavný rámec by obsahoval aj flexibilitu limitov v podobe únikovej klauzuly v prípade vyhlásenia mimoriadnej okolnosti vládou s presne definovanými podmienkami.
- Otvorenou otázkou ostáva **prípadné parametrické zladenie národných výdavkových limitov s EÚ pravidlami**. Momentálne sú v procese zmeny európske fiškálne pravidlá. Návrh vo veľkej miere filozoficky kopíruje národný rámec pravidiel s menšími rozdielmi. Je preto otázne, či je žiadúce mať dva pomerne podobné systémy pravidiel, ktoré by viedli k vrstveniu pravidiel, dvojkoľajnosti procesov pri príprave rozpočtu. Zvýšená komplexnosť a slabá zrozumiteľnosť celkového fiškálneho rámca by tiež mohla viesť k slabšej vynútiteľnosti pravidiel z pohľadu verejnosti. Zladenie oboch vrstiev v SR odporúča aj Medzinárodný menový fond (*MMF, 2023 – zatiaľ nezverejnené*).
- V prípade zladenia parametrov (ktoré však môže nastať až po finalizácii a schválení nových pravidiel EÚ členskými krajinami), by sa mohla **posilniť kontrolná funkcia RRZ**, pretože stanovenie limitu by bolo v gescii Európskej komisie.

### B) Reforma dlhovej brzdy

- Návrh téz na úpravu dlhovej brzdy predpokladá, tak ako aj neschválená novela, **prechod na ukazovateľ čistého dlhu**. Čistý dlh predstavuje reálnejší obraz zadĺženia verejnej správy, keďže hrubý dlh očisťuje o likvidné finančné aktíva na účtoch štátu a ostatných subjektov verejnej správy. Prechod na čistý dlh by umožnil aj efektívnejšie riadenie likvidity a rozšíril možnosť predzásobenia sa.
- **Horný limit čistého dlhu by po účinnosti zákona nastavený na 50 % HDP** (približne súčasná úroveň s hrubým dlhom tesne pod referenčnou EU hranicou 60 % HDP), **dolný limit na 35 % HDP** zohľadňujúc malú otvorenú ekonomiku (RRZ odhad pre bezpečnú úroveň je okolo 40 % HDP) a cieľenú dolnú hranicu súčasných pravidiel pre hrubý dlh na 40 % HDP. **Navrhuje sa tiež zníženie počtu sankčných pásiem na 4** s proporčným rozdelením po 5 p.b., ktoré zjednoduší súčasnú 5-pásmovú dlhovú brzdú.
- Navrhuje sa **zrušiť súčasne nastavený systém vyklesávania sankčných pásiem** do dosiahnutia cieľových úrovní v 2027. Zámerom je pravidlo nekomplikovať a zamerať sa skôr na súčasnú úroveň zadĺženia a potrebu jeho aktívneho znižovania.

GRAF 1 – Navrhované zmeny v sankčných pásmach a predpokladaný vývoj čistého dlhu (%HDP)



Zdroj: MF SR



- **Navrhuje sa vypustiť sankciu vyrovnaného rozpočtu** – cieľom úpravy je zmysluplne nastaviť dlhovú brzdu na znižovanie dlhu, nie skokové zabezpečenie vyrovnaného rozpočtu, čo sa aj v súčasnosti ukazuje ako zásadné po období významných hospodárskych kríz.
- Zrušiť by sa mala aj **úniková klauzula pre novú nastupujúcu vládu** – klauzula umožňovala vyhnúť sa konsolidácii s vysvetlením, že nová vláda za nárast dlhu nad sankčné pásma nemusí byť zodpovedná. Ozdravovať neželaný stav verejných financií by nemalo byť politickou témou, bez ohľadu či zhoršený stav verejných financií nastupujúca vláda spôsobila.
- **Sankcie** by mali mať prevažne kvantitatívny charakter, a to už od najnižšieho pásma – žiadali by konsolidáciu **v podobe sprísnenia výdavkových limitov**, odstupňovanú podľa dlhovej úrovne. Vo štvrtom najvyššom pásme sa navrhuje dodatočná poistka ku konsolidačnému úsiliu – tzv. „**dlhová poistka**“ – limity sa prepočítajú tak, aby dlh počas 4 rokov klesal v priemere o 0,5 p. b. ročne (ale len ak by to nezabezpečili už predchádzajúce sankcie).

**TABUĽKA 1 – Prehľad navrhovaných sankcií**

Sankčné pásmo	Kritérium dlhovej úrovne	Sankcia
1.	35 % - 40 % HDP	<b>sprísnenie konsolidačnej požiadavky z limitu výdavkov o 0,25 p. b.*</b>
2.	40 % - 45 % HDP	<b>sprísnenie požiadavky limitu výdavkov o 0,5 p. b.*</b>
3.	45 % - 50 % HDP	<b>sprísnenie požiadavky limitu výdavkov o 0,75 p. b.*</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• poslanecké návrhy s negatívnym vplyvom na rozpočet (na základe stanoviska RRZ) schvaľované len ústavnou väčšinou</li></ul>
4.	50 % HDP a viac	<b>sprísnenie požiadavky limitu výdavkov o 0,75 p. b.*</b> resp. <b>pokles dlhu priemerným ročným tempom 0,5 p. b. počas 4 rokov</b> (uplatní sa prísnejšia sankcia) <ul style="list-style-type: none"><li>• vláda siahne návrh rozpočtu z NR SR, ak by pozmeňovacie návrhy mohli spôsobiť nesúlad rozpočtu so sankciou (aj na základe stanoviska RRZ)</li></ul>

\*maximálne do dosiahnutia prebytku 0,5 % HDP

Zdroj: MF SR

### 1. Pásmo čistého dlhu (35 % - 40 % HDP)

- **požiadavka na konsolidáciu z limitu výdavkov sa sprísni o 0,25 p. b.** – nástrojom konsolidácie sa v úprave dlhovej brzdy stane viac proti-cyklický limit výdavkov (nie štrukturálne saldo ako sa navrhovalo v novele 2020). Konsolidácia v prípade vysokého rizika udržateľnosti a dlhu v 1. pásme by teda bola (0,75 p.b. = 0,5 p.b. HDP z výdavkových limitov + 0,25 p.b. „prirážka“ z dlhovej brzdy)

### 2. Pásmo čistého dlhu (40 % - 45 % HDP)

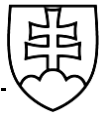
- požiadavka na konsolidáciu z limitu výdavkov sa sprísni o **0,5 p. b.**

### 3. Pásmo čistého dlhu (45 % - 50 % HDP)

- požiadavka na konsolidáciu z limitu výdavkov sa sprísni o **0,75 p. b.**
- **parlament môže schvaľovať návrhy s negatívnym vplyvom na rozpočet (na základe stanoviska RRZ) len ústavnou väčšinou**; opatrenie umožňuje tvorcom legislatívy prijímať opatrenia mimo súladu so sankciou dlhovej brzdy, takéto zmeny by však mali mať podporu o sile ústavnej väčšiny v NR SR

### 4. Pásmo čistého dlhu (50 % HDP a viac)

- požiadavka na konsolidáciu z limitu výdavkov sa sprísni o **0,75 p. b.**

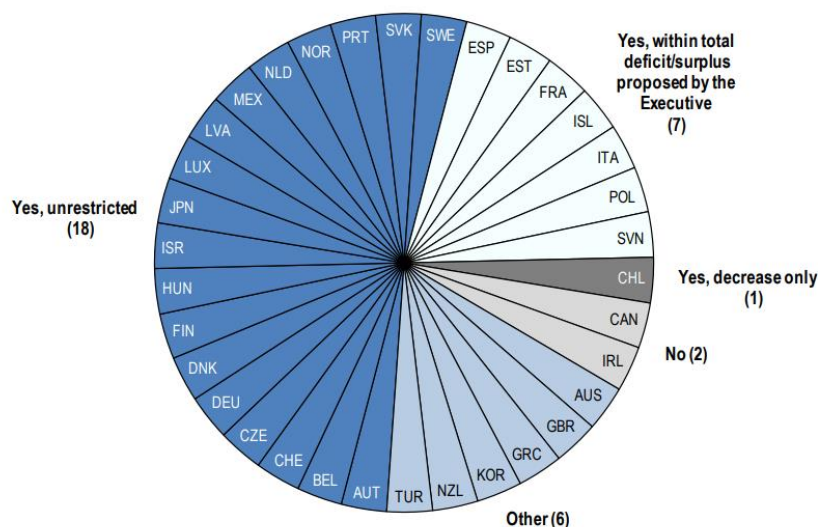


## Ministerstvo financií Slovenskej republiky

resp.<sup>1</sup>

- uplatní sa tzv. „dlhová poisťka“ – postup, ktorý zabezpečí, aby **dlh klesol v priemere aspoň o 0,5 p. b. ročne za 4 roky** – tento postup má v poslednej fáze efektívne zabezpečiť hlavný cieľ dlhovej brzdy, a to zvrátenie rastúceho trendu čistého dlhu bližšie k nižším pásmam
- **vláda stiahne návrh rozpočtu z rokovania NR SR**, ak by vyhodnotila (aj) na základe stanoviska RRZ, že poslanecké návrhy by mohli spôsobiť nesúlad rozpočtu s požiadavkou sankcie

### GRAF 2 – Krajiny EÚ s neobmedzenou a obmedzenou formálnou legislatívnou právomocou pozmeniť návrh rozpočtu vlády



Zdroj: OECD, 2019

- Dlhová brzda by získala návrhom viac flexibility v podobe **upravených únikových klauzúl** aj pre budúce krízy (súčasnú únikovú klauzulu by sa neaktivovali ani počas finančnej krízy 2008-09, a neumožnili by deaktivovať dlhovú brzdu ani počas pandémie COVID-19):
  - **Hospodárska recesia** – vypnutie všetkých sankcií na 2 kalendárne roky pri medziročnom poklese ekonomiky o 3% a viac 1 rok pri miernejšom/akomkoľvek poklese (notifikované Štatistickým úradom) má zabezpečiť dostatočný čas na reakciu vlády počas krízy, dočasný jednorazový a adresný stimul do ekonomiky a následný návrat k ozdraveniu. Cieľom úpravy časového horizontu klauzuly tiež je, aby prijímané opatrenia vlády mali cieľový a krátkodobý jednorazový charakter, neovplyvňovali štrukturálne príjmy/výdavky a nezhoršovali dlhodobú pozíciu verejných financií.
  - **Prírodné katastrofy, záchrana bankového sektora, zmena metodiky s vplyvom na dlh (min. 2 % HDP)** – uplatní sa úniková klauzula na 1 kalendárny rok v prípadoch mimoriadnych okolností mimo kontroly vlády, rovnako sa očakáva, že táto úniková klauzula vytvorí priestor len pre dočasné a jednorazové opatrenia, nie zhoršujúce štrukturálne saldo verejných financií.
  - **Vyhlasenie krízového stavu vládou alebo prezidentom republiky (za predpokladu, že je spojený s významnými fiškálnymi nákladmi)** – vypnutie všetkých sankcií od vyhlásenia až do jeho ukončenia.

<sup>1</sup> Z možnosti sa uplatní prísnejšia sankcia, keďže môže nastať situácia, že pri sprisnení limitu výdavkov o 0,75 p. b. by už bolo klesanie dlhu rýchlejšie ako požiadavka na 2 body za 4 roky (rýchly rast HDP, relatívne nízky deficit) a naopak, v niektorých prípadoch by sprisnenie o 0,75 p. b. nemuselo stačiť a uplatní sa požiadavka na priame zníženie dlhu v priemere o 0,5 bodu (vysoký deficit sprievádzaný slabým rastom ekonomiky).



TABUĽKA 2 – Navrhované krízové stavy umožňujúce dočasné „vypnutie“ sankcií dlhovej brzdy

prezident republiky	vypovedanie vojny	na základe rozhodnutia NR SR	Ústavný zákon č.227/2002
	vojnový stav	na návrh vlády SR (na celom území SR)	Ústavný zákon č.227/2002
	výnimočný stav	na návrh vlády SR (len na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 60 dní).	Ústavný zákon č.227/2002
vláda SR	núdzový stav	len na postihnutom alebo bezprostredne ohrozenom území a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní	Ústavný zákon č.227/2002
	mimoriadna situácia	ak rozsah zasiahnutého územia presiahne pôsobnosť okresného úradu, a obce, právnickej osoby a fyzické osoby	Zákon č.42/1994

Zdroj [https://www.minv.sk/?Krizove\\_stavy](https://www.minv.sk/?Krizove_stavy)

## C) Inštitucionálne posilnenie RRZ

- Úprava v podobe upresnenia procesu **menovania členov RRZ**, s požiadavkou na verejné vypočutie kandidátov, by malo posilniť transparentnosť fungovania RRZ. Je tiež vhodná úprava dôvodov zániku funkcie a procesu **plynulej výmeny členov** s cieľom zamedziť dočasnému oslabeniu, resp. paralyzovaniu rozhodovania RRZ. Rovnako sa odporúča **dočasne obmedziť možnosť menovania kandidátov na členov RRZ z politického prostredia**, a to na 2 roky po skončení politickej funkcie. Cieľom tejto úpravy je najmä zníženie rizika konfliktu záujmov vzhľadom na mandát RRZ v kontexte hodnotenia fiškálnej politiky SR.
- Je vhodné špecifikovať **spôsob financovania RRZ**, cez transfer v objeme schvaľovanom Národnou bankou Slovenska, s cieľom posilniť finančnú nezávislosť RRZ.
- Je vhodné rozšíriť **pôsobnosť RRZ v oblasti hodnotiacich správ** o (1) stanovisko k návrhu rozpočtu pre NR SR ešte pred prerokovaním v parlamente, čo by malo skvalitniť samotný rozpočtový proces počas jeho prípravnej a schvaľovacej fázy; (2) správu o fiškálnych rizikách SR upozorňujúcu na potenciálne budúce záväzky aktuálne mimo bilancie rozpočtu verejnej správy; (3) správu o stave a udržateľnosti systémov dôchodkového zabezpečenia, ktorého dôležitosť a objem zdrojov bude s postupne starnúcou populáciou narastať; a ďalšie stanoviská k legislatívnym návrhom s vplyvom na rozpočet, najmä poslancské návrhy. Úprava má zabezpečiť lepší monitoring vývoja verejných financií, ale aj poskytnúť dostatok informácií o vplyve legislatívy na rozpočet v procese rozhodovania sa o tvorbe politik.
- **Odporúča sa posilniť prístup RRZ k údajom** oproti súčasnému zneniu zákona, tak aby RRZ v plnej miere mohla vykonávať svoje činnosti. Subjekty verejnej správy by boli povinné poskytnúť RRZ potrebné údaje (v prípade citlivosti v anonymizovanej forme)

## D) Príprava rozpočtu

- Mierna úprava je vhodná pri Výbore pre daňové prognózy, skrz jeho transformovanie na **Výbor pre rozpočtové prognózy**. To lepšie reflektuje súčasnú realitu, kedy výbor prognózuje nielen príjmovú časť rozpočtu, v súčasnosti už aj oblasti vybraných výdavkov. Do budúca to vytvára priestor prognózovania ďalších, najmä výdavkových položiek (najmä úrokové náklady, či iné sociálne dávky, EÚ odvod)
- Vo väzbe na operatívne pravidlo viacročných výdavkových limitov sa odporúča v ústavnom zákone predĺžiť súčasný **3-ročný rámec rozpočtovania na 4 roky**.