

Západočeská univerzita v Plzni
Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCA

Obor: Právo
Katedra správního práva

Zákon o vyrovnanom rozpočte vo svete, resp. v ČR

Vypracoval: Tomáš Strmanský
Vedúci práce: Ing. Mgr. Dana Bárková, Ph.D.

Prehlásenie

Prehlasujem, že som túto diplomovú prácu vypracoval samostatne, v práci som použil iba pramene a literatúru, ktoré sú uvedené na konci v časti Literatúra.

Podpis

.....

Pod'akovanie

Na tomto mieste by som chcel poďakovať Ing. Mgr. Dane B'arkovej, Ph.D. za cenné rady pri písaní práce.

Obsah

Úvod	7
1. Fiškálne správanie štátov	9
2. Fiškálne pravidlá	11
2.1. Trendy vo fiškálnych pravidlách	14
2.2. Predpoklady a doplňujúce prístupy	19
2.3. Nezávislé fiškálne agentúry	20
2.3.1. Príklady fiškálnych agentúr	21
2.4. Účinnosť fiškálnych pravidiel na fiškálnu politiku	22
2.4.1. Výhody a nevýhody pravidiel	22
2.4.2. Empirické dôkazy vplyvu fiškálnych pravidiel	23
2.4.3. Nové dôkazy o fiškálnych pravidlách a veľké konsolidácie verejných financií	24
2.5. Pravidlá v súčasnom prostredí	25
2.5.1. Odozva fiškálnych pravidiel na krízu	25
2.6. Rámec pre prechodné obdobie	27
3. Zhrnutie hlavných znakov fiškálnych pravidiel vo vybraných štátoch	29
3.1. Nemecko	29
3.2. Chile	30
3.3. USA	31
3.3.1. História rozpočtu v USA	31
3.3.2. Prezidentské právo impoundmentu (zadržania výdavkov)	32
3.3.3. Dodatok o vyrovnanom rozpočte v USA	32
3.3.4. Ustanovenia o vyrovnanom rozpočte v jednotlivých štátoch USA	35
3.4. Estónsko	37
3.5. Holandsko	37
3.6. Švajčiarsko	38
3.6.1. Úvahy pri voľbe pravidla	38
3.6.2. Zohľadnenie konjunktúry	40
3.6.3. Realizácia dlhovej brzdy	41
3.6.4. Úprava výnimiek	42
3.6.5. Sankcie za nesplnenie cieľov z rozpočtu	44

3.6.6. Vyrovnávacie konto a úsporné opatrenia	44
Schéma č. 1: Realizácia dlhovej brzdy.....	46
Schéma č.2: Mechanizmus vyrovnávacieho konta	47
3.6.7. Čo sa podarilo Švajčiarsku od zavedenia dlhovej brzdy	47
4. Česká republika	48
4.1. Fiškálne pravidlo	48
4.2. Dnešná fiškálna situácia v ČR	49
4.3. Ako dopomôcť k lepšiemu hospodáreniu s verejnými financiami	50
4.3.1. Znižovanie výdajov a privatizácia ako recept na deficit	50
4.4. Návrhy pre fiškálny rámec v ČR	51
4.5. Fiškálny rámec	52
4.6. Vybrané ustanovenia doplnujúce ústavné obmedzenie	53
4.7. Sankcie	53
4.7.1. Navrhované sankcie Českou bankovou asociáciou	54
4.8. Fiškálna rada	55
4.8.1. Rizika fiškálnej rady	55
4.8.2. Právomoci	56
Záver	57
Literatúra.....	59

Úvod

Súčasná dlhová kríza v Európskej únii je nepríjemná upomienka a dôkaz toho, že žiadna krajina nemôže ignorovať potrebnosť fiškálnej disciplíny. Problémy s fiškálnou udržateľnosťou a smerovanie krajín k bankrotom, ako to vidno v súčasnosti, by logicky mali poskytnúť impulz ku rýchlejšiemu legislatívnemu presadeniu fiškálnych pravidiel. Kríza ale ukázala ako pomaly sa fiškálna disciplína presadzuje a jej slabiny. Vzhľadom na zákonodarný proces sa veľa krát stáva, že zákony sú v nesúlade s aktuálnymi potrebami fiškálnej politiky. Mnoho štátov, ktoré pred krízou konsolidovali hneď po vypuknutí krízy šli do hlbokých deficitov nad pomery vytvorených prebytkov.

Zhoršujúca sa demografická krivka hovorí o potrebe postupnej úpravy výdavkovej politiky štátu. Ďalšia generácia je zaťažovaná väčšími nákladmi. V systéme platby za pochodu (pay-as-you-go) každá generácia dopláca na predošlú. Táto suma dlhov, ktoré musia byť splatené v budúcnosti sa automaticky zvyšuje z veľkej časti aj napr. iba zvyšovaním nákladov na dlhovú službu, tj. úrokov z vytvoreného dlhu. Zníženie tohto bremena vyžaduje, aby súčasní voliči a ich zastupitelia preferovali zodpovednú rozpočtovú politiku (prípád Estónska) alebo súhlasili s vyššími daňami, menšími dôchodkami, transferami. Niekoľko krajín začalo ísť touto cestou. Tieto kroky možno vnímať ako numerické pravidlá, ktoré ovplyvňujú niektoré časti rozpočtu. Štandardný efekt systému so spoločným fondom (rozpočet) je aj boj záujmových skupín o finančnú pomoc od vlády za predpokladu, že korešpondujúce dane bude platiť niekto iný. Ak z prerozdelenia môže záujmová skupina profitovať povedzme 10 mld., mohla by byť teoreticky ochotná vynaložiť až 9,9 miliárd na ovplyvnenie regulátora. Deficity sú tak prirodzeným dôsledkom boja politických subjektov o priazeň záujmových skupín. Deficit tak môžeme vnímať ako politické alebo demokratické zlyhanie systému produkujúceho deficitné hospodárenie, kde fungujú verejné výdaje nad pomery krajiny a na úkor budúcich generácií k dosiahnutiu napr. znovuzvolenia vo voľbách.

Cieľom mojej práce je priblížiť vývoj fiškálnych pravidiel, čo sa týka ich vzniku v rôznych krajinách, ich presadzovanie a v neposlednom rade podotknúť ich dôležitosť pri udržaní verejných financií a podporení ďalšieho rastu hospodárstva. V prvej kapitole by som chcel uviesť v krátkosti deficitné správanie krajín posledných dekád, v druhej

kapitole by som hneď nadviazal trendami pri prijatých fiškálnych pravidlách, ich charakteristiky, alebo napr. aké predpoklady by mala krajina spĺňať pri prijímaní fiškálneho pravidla. V 3. kapitole sa chcem zamerať na fiškálne pravidlá vybraných krajín ako sú napr. Fínsko, USA, Nemecko alebo Chile a podrobnejšie by som chcel rozobrať fiškálne pravidlá vo Švajčiarsku. Švajčiarsko som vybral, pretože je podľa môjho názoru jednou z tých krajín, ktoré sú zamerané na vyrovnanosť rozpočtu počas hospodárskeho cyklu a taktiež na automatické stabilizátory, ktoré obmedzujú diskrečnú fiškálnu politiku štátu. Medzi ďalšie výhody švajčiarskeho fiškálneho rámca patrí konjunkturálne prispôsobovanie odhadov daňových príjmov alebo zavedený systém sankcií. Nie sú obmedzené diskrečné stimuly na rôzne strategické výdaje, ako bolo napr. poskytnutie štátneho úveru pre UBS (najväčšia švajčiarska finančná inštitúcia) počas krízy. V poslednej kapitole by som rád načrtnol vývoj, čo sa týka Českej republiky, stručný fiškálny vývoj, návrhy na zníženie konkrétnych výdajov a nedávno vypracovaný návrh na fiškálny rámec pre Českú republiku.

1. Fiškálne správanie štátov

Vlády môžu fungovať s deficitnými rozpočtami roky, ba až dekády predtým než musia čeliť realite finančných trhov a veriteľom. Nasledujúca tabuľka ukazuje čas strávený v deficite vybraných štátov od roku 1960.

Tabuľka: Percento rokov strávených v deficite v rokoch 1960 až 2011

	Austrália	Rakúsko	Belgicko	Kanada	Nemecko
%	80%	82%	96%	76%	78%
posledný prebytok	2008	1974	2006	2007	2008
	Dánsko	Španielsko	Fínsko	Francúzsko	V.Británia
%	48%	78%	20%	90%	84%
posledný prebytok	2008	2007	2008	1974	2001
	Grécko	Írsko	Taliano	Japonsko	Holandsko
%	80%	80%	100%	68%	88%
posledný prebytok	1972	2007		1992	2008
	Nórsko	Nový Zéland	Portugalsko	Švédsko	USA
%	4%	46%	100%	42%	92%
posledný prebytok	2011	2008		2008	2000

Zdroj: Economic Outlook, OECD ^{1,2}

Fiškálne zodpovedný štát by mal v deficite stráviť približne iba jednu polovicu času z hospodárskeho cyklu, vidíme však, že to platí len pre málo krajín ako napr. Dánsko, Nový Zéland alebo Švédsko. Ostatné krajiny strávili v deficite v priemere 4 z 5 rokov a Taliansko s Portugalskom dokázali dokonca byť 100 % času v deficite. Z tabuľky tiež vyplýva, že Rakúsko, Grécko a Francúzsko boli naposledy v pluse pred ropnými šokmi. Z toho vyplýva, že pokiaľ má krajina rating AAA môže byť deficit skôr pravidlo ako výnimka na viac ako 50 rokov. Krajiny eurozóny, ktoré sú pod normami Medzinárodného menového fondu či Európskej únie sú dnes zrazu v šoku z toho že musia čeliť tlaku trhov. Odráža to zavádzajúce presvedčenie, že dlhovej kríze

¹ Wyplosz Ch., Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences , zdroj: Economic Outlook, OECD and Eichengreen and Wyplosz

² Vzorka začína neskôr pre Austráliu (1962), Kanadu (1961), Španielsko (1962) a Portugalsko (1977)

môže čeliť len rozvojová krajina. Taktiež z toho plynie ponaučenie, že dlhoročná tolerancia trhov a ratingových agentúr sa môže skončiť veľmi náhle.

Z toho by mohli plynúť tri závery. Za prvé, fiškálna disciplína nefunguje na báze rok za rokom, čo je v protiklade s predpismi Paktu stability a rastu. Je to skôr stredne až dlhodobý koncept, čo umožňuje výrazné dočasné odchýlky spolu so sľubmi, že deficit bude eventuálne vyrovnaný prebytkami. Za druhé, história disciplinovanej politiky vlády nie je dostatočná garancia. Španielsko a Írsko pred krízou dosiahli výrazného zníženia dlhu ale museli sanovať nafúknutý realitný trh, keďže napr. garantovali hypotéky a nepodarilo sa im o svojej disciplíne presvedčiť trhy. Kvalitný rozpočtový zákon je potrebnou, nie však dostatočnou podmienkou pretože súkromné dlhy, ako sme videli, sa počas krízy rýchlo môžu premeniť na verejné dlhy. Za tretie, ukázalo sa, že niekedy nebola nezávislosť centrálnej banky vždy dodržiavaná.

Proces prijímania rozpočtu môžeme v podstate rozdeliť na dva typy, a to fiškálne pravidlá a fiškálne inštitúcie. Fiškálne pravidlá môžu mať rôznu formu ale v zásade ide vždy o zavedenie nejakých numerických noriem. Tie sa môžu týkať salda rozpočtu, verejných výdajov alebo príjmov. Obmedzenosť takých pravidiel je známa. Keďže sú v podstate arbitrárne a nepodmienené, môže to vytvárať problém časovej nezohody. To hovorí v prospech inštitúcií, čiže formálnych mechanizmov, ktoré sú navrhnuté tak aby odpovedali na nepredvídateľné udalosti. Nanešťastie podmienky potrebné pre efektívne fungovanie fiškálnej inštitúcie sú zriedkakedy v praxi dostupné.

Osobitý problém tvoria vzťahy medzi centrálnymi vládami a nižšími územnosprávnymi celkami. Táto situácia otvára ďalší problém spoločného fondu kde môže lokálna vláda racionálne očakávať, že dostane transfer od centrálnej vlády. K tomu ešte pribúda problém morálneho hazardu s možnosťou záchrany platobne neschopných lokálnych vlád centrálnou. Lokálne vlády sú tak vystavené násobenému riziku vôle ísť do deficitu. Podobná situácia potom nastáva na medzinárodnom poly pri existencii Medzinárodného menového fondu či Svetovej banky. Európska monetárna únia je niečo medzi federálnym usporiadaním a medzinárodným usporiadaním. Existujú pravidelné transfery v podobe štrukturálnych fondov či Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktoré dokopy absorbujú veľkú časť rozpočtu (cca 40% rozpočtu, ktorý predstavuje asi 1% HDP Európy). Pre niektoré krajiny tieto transfery znamenajú niekoľko percent ich HDP. Článok 125 Lisabonskej zmluvy, ktorý hovorí o zákaze

záchranu štátov v rámci menovej únie mal byť odpoveď na problém spoločného fondu, ktorý posilňuje deficitné správanie. Ako vieme k dnešnému dňu boli však zachraňované 3 krajiny (Grécko, Írsko, Španielsko), takže je otáznosť do akej miery vôbec medzinárodné zákony prijaté v nedávnom období sú účinné. To sa ukáže až pri fungovaní nedávne prijatého Paktu rozpočtovej kázy. Treba však dodať, že najväčšie ekonomiky Európy si doposiaľ nelámali hlavu ani s doterajšími pravidlami a na základe týchto skúseností sa zdá, že legislatívne snaženie je len pekné gesto.

2. Fiškálne pravidlá

Fiškálne pravidlo by sme mohli definovať ako trvalé obmedzenie fiškálnej politiky cez jednoduché numerické obmedzenia na rozpočtový celok, tj. pravidlo, ktoré načrtne numerický cieľ cez dlhodobé obdobie s výhľadom na usmerňovanie rozpočtovej politiky, špecifikuje zoznam funkčných fiškálnych indikátorov, ku ktorým sa vzťahuje, je dostatočne jednoduché nato aby sa pohotovo prispôbovalo, dalo sa odkomunikovať s verejnosťou a monitorovať. Označiť fiškálne pravidlo nemusí byť vždy jednoduché, pretože niektoré inštitucionálne prvky majú podobnosť s fiškálnymi pravidlami, majú vo väčšine prípadov nastavené numerické ciele, ktoré ale podliehajú dodatočným revíziám.³

Fiškálne pravidlá môžu slúžiť rôznym cieľom, zameranie je primárne na pravidlá, ktoré podporujú fiškálnu udržateľnosť. Ktoré pravidlá a ako si poradia s týmto cieľom si môžeme ukázať:

- **Pravidlá vyrovnaných rozpočtov**, ktoré môžeme špecifikovať ako celkovo vyrovnané, štrukturálne alebo cyklicky upravované vyrovnanie, vyrovnané počas celého hospodárskeho cyklu, môže pomôcť ku uisteniu, že indikátor zadlženosti voči HDP konverguje ku konečnej hladine. Konvergencia pomeru verejného dlhu je vhodným ukazovateľom pre fiškálnu solventnosť, pretože zaručuje splnenie intertemporálnych rozpočtových obmedzení (ak úrokové sadzby verejného dlhu prekročia rast HDP) a v každom prípade, pretože HDP predstavuje zdroj informácií, podľa ktorých môže mať vláda nároky na obsluhu dlhu. Prvotné vyrovnávacie pravidlá sú menej spojené s udržateľnosťou zadlženosti, pretože navýšenia úrokových platieb by nevyžadovali

³ International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

úpravy, aj keď by vplývali na vyrovnaný rozpočet a verejný dlh. „Zlaté pravidlo“ ktoré cieľuje celkové čisté saldo kapitálových výdajov je ku indikátoru dlhu spojené ešte menej.

- **Pravidlá zadlženosti** stanovujú výslovne stropy alebo zaciľujú verejný dlh vo vyjadrení % voči HDP. Tento typ pravidla je najviac efektívny v zmysle zabezpečenia konvergencie ku stanovenému cieľu zadlženia. Bohužiaľ, stropy nedefinujú dostatočujúci podklad pre riadenie fiškálnej politiky keď je zadlženie pod svojim stropom.

- **Výdajové pravidlá** väčšinou stanovujú permanentné stropy, v prvom rade celkové alebo bežné míňanie v absolútnych hodnotách, rastové tempo, alebo ako percento voči HDP. Tieto pravidlá nie sú priamo spojené s udržateľnosťou zadlženosti, pretože neobmedzujú stranu príjmov. Môžu zabezpečiť funkčný nástroj k spusteniu potrebnej fiškálnej konsolidácie v súlade s udržateľnosťou zadlženia, ak sú správne pripojené ku pravidlám zadlženosti alebo pravidlám vyrovnaného rozpočtu.

- **Príjmové pravidlá** nastavujú stropy alebo dná na príjmy a sú zamerané na zvyšovanie príjmov alebo zabraňujú prílišnému daňovému zaťaženiu. Tieto pravidlá nie sú naviazané na verejný dlh, pretože neobmedzujú výdaje.

Fiškálne pravidlá reagujú na šoky rôznym spôsobom. Pri šoku HDP všetky dlhové pravidlá vyrovnaného rozpočtu poskytujú najnižšiu mieru prispôbenia výkyvom (Tabuľka 1). Pravidlá, ktoré sú prispôbené cyklickosti konjunktúry alebo pravidlo štrukturálnej vyrovnanosti dovoľujú plné fungovanie automatických stabilizátorov, ale neprinášajú priestor pre ľubovoľné fiškálne stimuly. Cyklicky upravené saldá zachytávajú zmeny vo fiškálnej politike, ktorá nie je vo vzťahu s efektmi hospodárskeho cyklu. Štrukturálne saldo ešte navyše kontroluje ďalšie jednorazové faktory a nediskrečné zmeny v rozpočte, ktoré nesúvisia s hospodárskym cyklom.

Tabuľka 1. Vlastnosti jednotlivých typov fiškálnych pravidiel pri kľúčových cieľoch						
Typ fiškálneho pravidla	Ciele					
	Dlhová udržateľnosť		Ekonomická stabilizácia			Veľkosť vládneho sektoru
Celkové saldo		++		-		0
Primárne saldo		+		-		0
Cyklicky upravené saldo		++		++		0
Vyrovnaný rozpočet počas celého cyklu		++		+++		0
Pomer verejného dlhu voči HDP		+++		-		-
Výdaje		+		++		++
Príjmy						
Príjmové stropy		-		-		++
Príjmové dná		+		+		-
Limity pre neočakávané príjmy		+		++		++

+ znamená silnejšie vlastnosti, - znamená slabšie vlastnosti, 0 znamená neutrálne vlastnosti vzhľadom k cieľu

Zdroj: Dáta Medzinárodného menového fondu⁴

Pravidlá, ktoré pôsobia počas celého hospodárskeho cyklu poskytujú priestor pre cyklické a iné diskrečné úpravy. Výdajové pravidlá sú konzistentné s cyklickými a diskrečnými zníženiami daňových príjmov, ale väčšinou nepovoľujú diskrečné výdajové stimuly. Príjmové pravidlá nezaručujú funkčnosť automatických stabilizátorov na príjmovej strane v časoch poklesu hospodárstva (alebo príjmové stropy v časoch rastu). Keďže automatické stabilizátory sú funkčnejšie na príjmovej strane, tieto pravidlá vyústia do procyklickej fiškálnej politiky. Procyklická fiškálna politika predpokladá aktívnu angažovanosť sa vlády pri urýchlení či skrátení cyklických výkyvov a adaptácie sa ekonomiky, a to prostredníctvom vládnych výdavkov, resp. prostredníctvom salda hospodárenia vlády. V hraničnom vyjadrení toto saldo má byť pozitívne, resp. sa má znižovať, t.j. vládne výdavky sa majú redukovat' a dane zvyšovať vo fáze recesie a naopak vo fáze expanzie majú vládne výdavky výrazne rásť a dane klesať, resp. saldo hospodárenia vlády má byť negatívne, resp. rásť.⁵ Okrem šokov HDP, rozpočty môžu byť významne ovplyvnené aj zmenami úrokových mier, zmenami výmenných kurzov cez zmeny v dlhovej službe. Primárne saldové pravidlá vyrovnanosti nevyžadujú úpravy podľa týchto zmien.

Fiškálne pravidlá by mali slúžiť, a to v prvom rade, na udržanie vládnych výdajov a podporenie medzigeneračnej rovnosti. Krotenie veľkosti vlády je kľúčovou funkciou

⁴International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

⁵Ochotnický, P.: Makroekonomické súvislosti verejných financií. In Sivák, R. a kol.: Verejné financie, IURA Edition, Bratislava 2007.

výdajových pravidiel, tak ako aj výdajových stropov. Pravidlá vyrovnanosti rozpočtu môžu zvyšovať medzigeneračnú rovnosť napr. požadovaním nahromadenia verejného majetku vo verejných neobnoviteľných zdrojov. Príjmové pravidlá by mali pomôcť k ochráneniu prioritných výdajov vyčlenením určitých konkrétnych odvetví, ako je napr. zdravotníctvo alebo školstvo v Brazílskom fiškálnom pravidle.

Pravidlá môžeme ďalej deliť podľa toho, či sú súčasťou väčšieho inštitucionálneho rámca fiškálnej politiky. Pravidlá, ktoré sú súčasťou väčších súborov fiškálnych zákonov a ktoré zahŕňajú aj zákony fiškálnej zodpovednosti, je obtiažnejšie zvrátiť. Môže trvať ale dlhší čas takéto zákony presadiť, hlavne v časoch hospodárskej a politickej neistoty. Ďalšími charakteristickými vlastnosťami, aby sa dosiahla efektívnosť celého mechanizmu, musia byť zodpovednosť, monitoring a v neposlednom rade vynutiteľnosť.

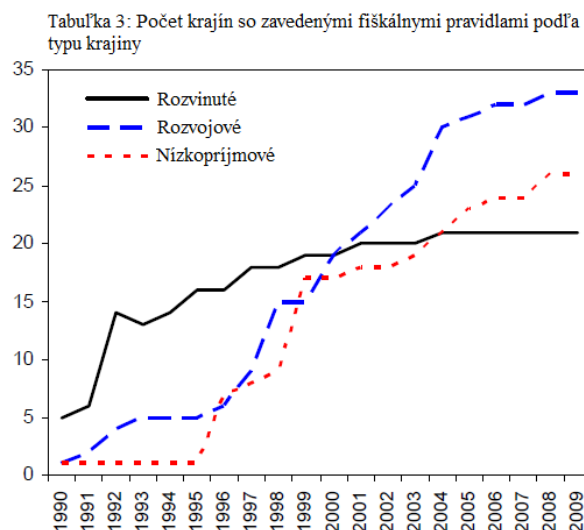
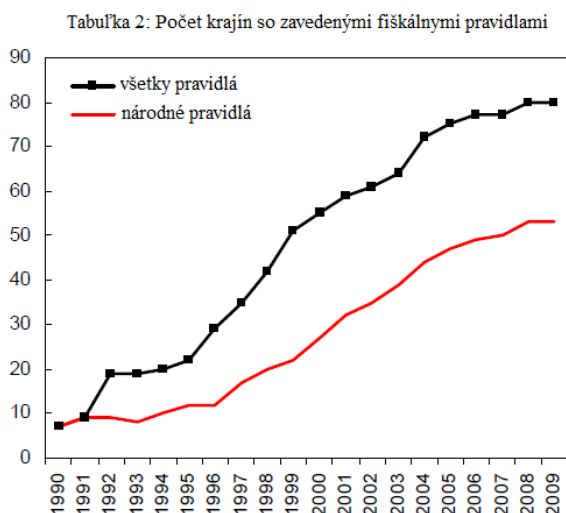
2.1. Trendy vo fiškálnych pravidlách

Fiškálne pravidlá môžeme zaznamenávať už dlhé obdobie. Už v 19. storočí museli štáty niektorých federácií uzákoniť pravidlá, aby sa vyhlili deficitom a ďalším rizikám. Po 2. svetovej vojne zaviedla Taliansko, Nemecko, Japonsko a Holandsko pravidlá vyrovnanosti rozpočtov na centrálnej vládnej úrovni do ich programov stabilizácie. Dlh, ktorý sa nabhíral počas 70. a 80. rokov urýchlil rozhodovanie krajín zaviesť do svojich právnych poriadkov obmedzenia, napr. v USA to bol Gramm-Rudman-Hollings Act v roku 1985, ktorý bol nahradený v roku 1990 s Budget Enforcement Act (Zákon o vynutiteľnosti rozpočtu), v Kanade to bol napr. Federal Spending Control Act (Zákon o kontrole federálnych výdajov). V Európskej únii to bol známy Pakt stability a rastu s Maastrichtskými pravidlami, ktoré sa časom ukázali ako nedostačujúce.⁶ Aj v týchto krajinách v súčasnosti, ale aj v predkrízových časoch môžeme pozorovať nárast zavádzaní podobných fiškálnych obmedzení do právnych poriadkov.

⁶ Ustanovenia Paktu stability a rastu nedokázali predísť dlhovej kríze a zhoršujúcu sa stavu verejných financií v eurozóne, čo vyústilo do dlhovej krízy. Niektoré krajiny (Belgicko, Nemecko) mali svoje národné fiškálne pravidlá zavedené už pred prijatím Maastrichtskej zmluvy, ktorej súčasťou bol aj Pakt stability a rastu.

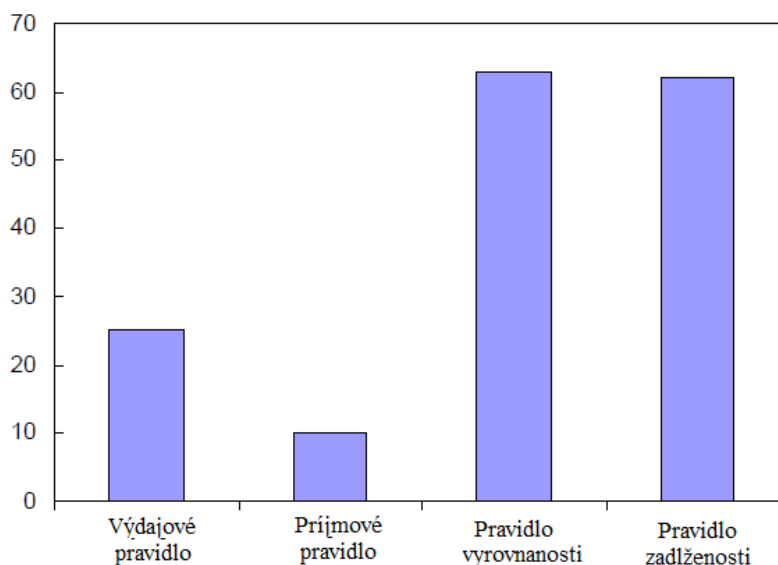
V posledných rokoch sa na rozpočtové pravidlá spoliehalo čoraz viac krajín. Začiatkom roku 2009 malo z členov Medzinárodného menového fondu nejaký typ nadnárodného alebo národného pravidla už 80 krajín (zahŕňajúc krajiny, ktoré mali zavedené fiškálne pravidlo minimálne na úrovni centrálnej vlády) a to 21 rozvinutých krajín, 33 rozvíjajúcich a 26 krajín s nízkymi príjmami. (Tabuľka 2). V porovnaní s rokom 1990 to bolo len dokopy 7 krajín. Prudká expanzia nastala potom, čo sa prejavilo prijatie národných pravidiel (najmä v Európe a v Latinskej Amerike) a po zavedení nadnárodných pravidiel v krajinách s nízkymi príjmami (Tabuľka 3). V roku 2009 malo 53 krajín národné fiškálne pravidlá, pričom 20 z nich bolo v kombinácii s nadnárodnými pravidlami. 52 % fungujúcich pravidiel boli národné pravidlá so zvyškom pravidiel zakorenených v nadnárodných právnych predpisoch napr. Paktu stability a rastu (EU), v Západoafrickej hospodárskej a monetárnej únii (WAEMU), Stredoafričkom hospodárskom a menovom spoločenstve (CEMAC) a taktiež Východokaribskej menovej únii.

Po čase väčšina krajín opustila fiškálne obmedzenia založené na jednom pravidle a v mnohých prípadoch prešla na kombináciu pravidiel, ktoré sú úzko spojené s udržateľnosťou zadlženosti. Priemerný počet pravidiel pre jednu krajinu sa zvýšil z 1,5 v roku 1990 na skoro 2,5 pravidla v roku 2009. Toto zvýšenie odráža prijatie rôznych národných a takisto nadnárodných pravidiel a používanie viacerých pravidiel v krajinách, ktoré mali predtým len jedno pravidlo.



zdroj: Databáza a výpočty Medzinárodného menového fond⁷

Tabuľka 4: Počet krajín s aspoň jedným fiškálnym pravidlom podľa typu pravidla k roku 2009



zdroj: Databáza a výpočty Medzinárodného menového fond⁸

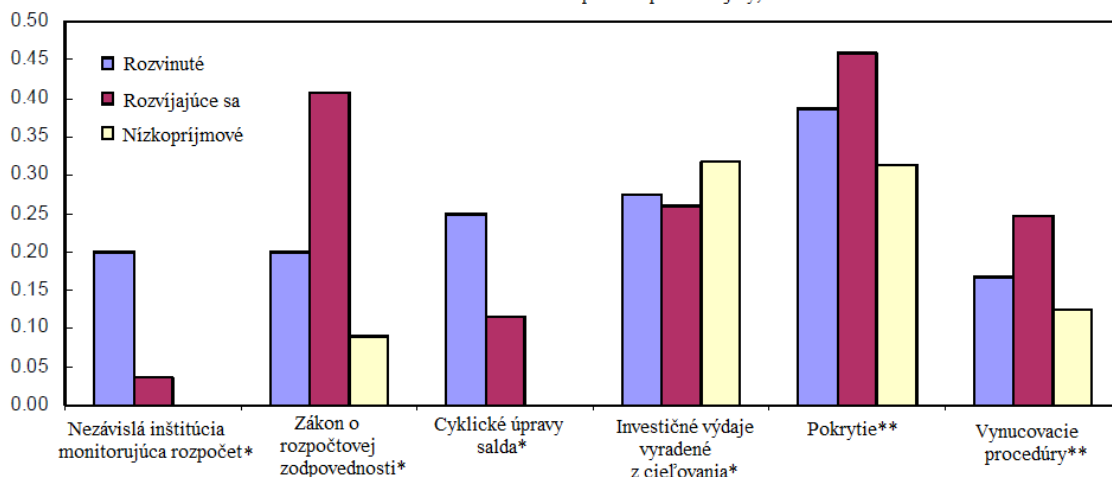
Začiatkom roku 2009 mala značná časť krajín s fiškálnymi pravidlami zavedené ciele zadlženosti a vyrovnanosti rozpočtu, často boli tieto dve pravidlá skombinované (Tabuľka 4). 60 percent krajín malo pravidlo vyrovnaného rozpočtu a také isté množstvo krajín malo zavedené pravidlo zadlženosti. To ukazuje preferencie vlád zavádzať rozpočtové pravidlá, ktoré sú úzko spojené s fiškálnou udržateľnosťou. Napriek skutočnosti, že toto mohol byť problém pre rozvíjajúce sa krajiny, má obidva

⁷ International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

⁸ Ibid

spomínané typy pravidiel zavedených veľa krajín z tejto skupiny, napr. Argentína alebo Indonézia. Nadnárodné pravidlá často kombinujú pravidlá vyrovnanosti s pravidlami zadlženosti (v 41 krajinách). Neskôr boli tieto pravidlá dopĺňané, obzvlášť v rozvinutých krajinách, národnými pravidlami, hlavne výdajovým stropom a špecifickými príjmovými pravidlami (napr. strop daňových príjmov v Dánsku alebo pravidlo neočakávaných príjmov vo Francúzsku) Do popredia sa v posledných rokoch dostáva okliešťovanie veľkosti vládneho sektoru. Rozšírenejšie používanie výdajových pravidiel v kombinácii s pravidlami vyrovnanosti rozpočtov (momentálne v 16 krajinách) poukazuje na ciele zmenšiť veľkosť štátnej správy. V roku 1999 bolo iba 10 krajín s výdajovými pravidlami, čo predstavovalo pätinu krajín so zavedenými fiškálnymi pravidlami, kým v roku 2009 počet vzrástol na 25, čo už predstavovalo jednu tretinu štátov s pravidlami. Najviac sa začali využívať cyklicky upravené štrukturálne saldá, momentálne v 11 krajinách, nie vo všetkých z týchto krajín bolo ale počas finančnej krízy dodržiavané. Medzi jednotlivými pravidlami existuje mnoho rozdielov, hlavne pri porovnávaní pravidiel z rozvíjajúcich sa krajín s pravidlami fungujúcimi v rozvinutých krajinách. To ukazuje na rozdielne požiadavky krajín, kapacít a citlivosť na vonkajšie šoky (zahŕňajúc aj veľké a volatilné prílivy kapitálu). Rozvinuté krajiny zakladajú na flexibilitate, viac ako štvrtina má pravidlá s cyklicky upravovateľnými saldami, kým rozvíjajúce krajiny ich majú len v jednej desatine prípadov. Takéto pravidlo nemá žiadna krajina s nízkymi príjmami. Rozvíjajúce sa krajiny sú na tom najlepšie čo sa týka pokrytia rozpočtových celkov. Väčšina týchto majú cieľ vyjadrený všeobecne ako rozpočtový celok. Pravidlá v nízkopríjmových krajinách často z pokrytia fiškálnym pravidlom vylučujú verejné investície a ďalšie výdaje na zníženie chudoby (vo viac ako 30 % krajín). Pravidlá boli doplnené o fiškálne zákony zodpovednosti vo viac ako tretine rozvíjajúcich sa krajín, v päťtine rozvinutých krajín a v jednej desatine nízkopríjmových krajín. Proces vynucovania a prítomnosť legislatívy fiškálnej zodpovednosti sa v jednotlivých prípadoch líši (Tabuľka 5), prevládajú viac v rozvíjajúcich sa krajinách. Nezávislé predpovede rozpočtových celkov nie sú veľmi rozšírenou záležitosťou, ale krajiny, ktoré v svojom fiškálnom rámci majú zahrnutú aj nezávislú fiškálnu skupinu (agentúru, radu), ktoré hodnotia rozpočet je 18 % v rozvinutých krajinách a iba v 2 % prípadov v rozvíjajúcich sa krajinách (Tabuľka 5).

Tabuľka 5: Súčasti fiškálneho pravidla podľa krajiny, 2009



* Podiel v skupine krajín

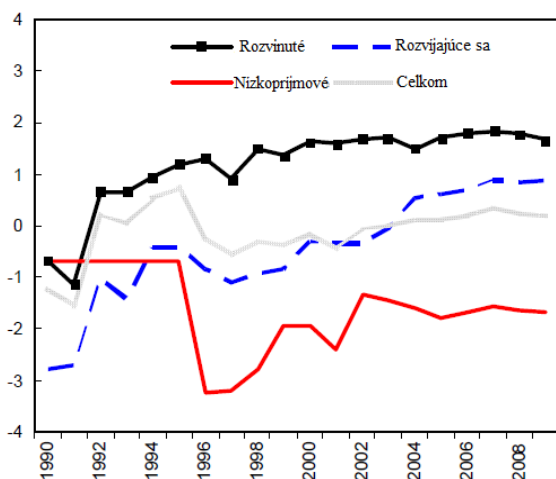
** Index (0-1), ktorý zachytáva pokrytie rozpočtových celkov a silu vynucovacieho mechanizmu

zdroj: Databáza medzinárodného menového fondu⁹

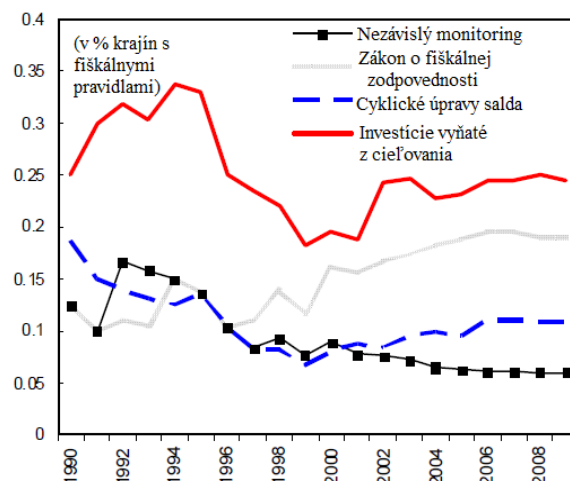
Niektoré z pravidiel sa časom sprísnilo. Sila pravidiel, meraná zloženým indexom, sa behom posledného desaťročia zvýšila (Tabuľka 6). Analýza rôznych častí indexu naznačuje, že procedúry vynucovania a flexibilita fiškálnych cieľov vzhľadom ku produkčným šokom (ako napr. cyklicky upravované saldá) sa stali viac rozšírené (Tabuľka 7). Tento trend nebol veľmi bežný pre ďalšie vlastnosti fiškálnych pravidiel, ako napr. uzákonenie zákona o fiškálnej zodpovednosti, nezávislé monitorovanie, hlavne čo sa týka nízkoprijímových krajín. Index merný silu zákonnej úpravy pravidla (najvyššie pre pravidlá zakotvené v ústave, najnižšie pre neformálne koalíčné dohody) ukazuje, že saldové pravidlá a pravidlá zadlženosti majú oveľa vyššie hodnotenie v porovnaní s výdavovými a príjmovými pravidlami. Index mierne poklesol počas tejto doby pre všetky typy pravidiel ako dôsledok prijatia dodatočných neformálnych pravidiel v posledných rokoch.

⁹International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

Tabuľka 6: Index sily fiškálnych pravidiel



Tabuľka 7: Vybrané charakteristiky fiškálnych pravidiel



zdroj: Databáza Medzinárodného menového fondu¹⁰

2.2. Predpoklady a doplňujúce prístupy

Vhodný manažment systémov verejných financií je veľmi dôležitý ako predpoklad efektívneho zavedenia fiškálnych pravidiel. Na začiatku by mali byť dôveryhodné zdroje dát, ako aj minimum technického zabezpečenia pre predpovede jednotlivých ukazovateľov. Rozpočtové celky musia byť predpovedané s dostatočnou mierou presnosti, aby sa predišlo riziku, že vysoká odchýlka od očakávaní môže podkopať kredibilitu pravidla. Rozpočtové reportingové systémy by mali byť komplexné, pokiaľ sa jedná o pokrytie jednotlivých rozpočtových celkov a taktiež dostatočne vyvinuté aby mohli podávať koncoročné ako aj priebežné správy. To umožňuje interný monitoring dodržiavania pravidiel a poskytuje príležitosť upozorniť tvorcov fiškálnej politiky, keď sú nevyhnutné zmeny. Ďalším dôležitým predpokladom je existencia interného ako aj externého auditu, ktorý zabezpečí, že využitie verejných zdrojov bude zodpovedné a transparentné. Nevyhnutným predpokladom sú aj dobré fiškálne dáta, ktoré by mali byť verejne prístupné a v súlade s rozpočtovým reportingovým systémom.

V mnohých prípadoch boli fiškálne pravidlá prijímané ako súčasť hlbších opatrení zameraných na posilnenie rámca fiškálnej politiky ako napr. pri prijímaní zákonov o fiškálnej zodpovednosti. Tieto celky sa spoliehajú hlavne na:

¹⁰ Databáza Medzinárodného menového fondu
International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

- 1) právne ustanovenie princípov, ktoré vedú k formulácii fiškálnej politiky
- 2) detailnejšie vyjadrenie rozpočtových plánov a projekcií do budúcnosti na rôzne dlhé obdobia
- 3) efektívne rozpočtové mechanizmy a procesy, ktoré minimalizujú štrukturálny deficit

To zahŕňa prijatie rozpočtových procedúr od centra, ako napr. požiadavky, že výdajové stropy pre rozpočtové celky a odvetvové alokácie budú navrhnuté ministerstvom financií a bude o nich rozhodnuté predtým ako sa bude rozhodovať o jednotlivých alokáciách. To znižuje priestor pre posun rozpočtového rámca. Podrobná analýza nákladov a výnosov pre verejné projekty, rozpočtovanie rôznych programov, a striktné obmedzenia pre rozpočtové dodatky. Tieto opatrenia obmedzujú rozsah krátkodobých úprav a podporujú dlhodobú orientáciu rozpočtovej politiky.

- 4) transparentnosť a dohľad verejnosti.

To zahŕňa povinné zverejňovanie pravidelných správ, ktoré musia obsahovať fiškálne predpovede pre niekoľko rokov dopredu a ďalšie predurčené údaje (napr. daňové úľavy, kvantifikácia vplyvu pre novozavedené politiky, dlhodobé výhľady a analýzy fiškálnej udržateľnosti)

Tieto vlastnosti sú niekedy posilňované konaním nezávislých agentúr, ktoré majú za úlohu monitorovať a zhodnotiť fiškálneho vývoja. Tieto reformy zvyknú predstavovať alternatívu k zavedeniu fiškálnych pravidiel. Niektoré krajiny posilnili svoje fiškálne pravidlá bez zdôraznenia numerických cieľov. Tento prístup majú napr. krajiny ako Austrália alebo Nový Zéland. V týchto prípadoch, keď absentuje numerické pravidlo, je požiadavka transparentnosti ešte dôležitejšia ako pod fiškálnymi pravidlami.

2.3. Nezávislé fiškálne agentúry

Nezávislé fiškálne agentúry alebo fiškálne komisie pomáhajú k formulovaniu a implementácii fiškálnych politík. Keď opúšťame diskrečnosť politických cieľov a nástrojov v rukách politikov, môže to výrazne prispieť k väčšej transparentnosti - predpokladu zodpovednej fiškálnej politiky a zvýšeniu politických nákladov¹¹ nevhodnej politiky. Každá krajina má špecifickú fiškálnu komisiu. Najlepšia forma stále závisí od podstaty fiškálnych problémov, politického prostredia, legislatívneho

¹¹ Hrozba neúspešnosti znovuzvolenia vládných politikov v ďalších voľbách.

zakotvenia (ústava/zákon/koaličná dohoda), tradície a zvykov v tvorení politík. Fiškálna komisia môže svojim pôsobením dopĺňať a zlepšovať efektivitu fiškálnych pravidiel. V rôznych krajinách môžeme rozlišovať rôzne typy fiškálnych komisií.

Mohli by sme ich rozdeliť do 3 väčších skupín.

A) útvary, ktoré poskytujú objektívne analýzy fiškálneho vývoja a kalkuláciu rozpočtových iniciatív.

B) komisie, ktoré počítajú nezávislé projekcie a predpovede, zohľadňujúc ako rozpočtové premenné, tak aj makroekonomické údaje.

C) komisie, ktoré k týmto úlohám pridávajú ešte poskytovanie normatívnych hodnotení, vrátane orientácie menovej politiky.

2.3.1. Príklady fiškálnych agentúr

Pre posilnenie implementácie štrukturálneho pravidla v Chile sú projekcie vstupov potrebné pre odhadovanie rastu HDP a trendu vývoja cien medzi zvereným dvom nezávislým expertným panelom (viď kap. 3.2.) Centrálny plánovací úrad Holandska vytvára detailné analýzy a poskytuje predpoklady pre rozpočet. Tiež má na starosti výskum širokospektrálnych ekonomických záležitostí a hrá kľúčovú rolu vo vývoji rozpočtovej politiky obsiahnutej v dohodách medzi koaličnými partnermi. Fiškálnu radu pred nedávnom zaviedlo taktiež Maďarsko, ktoré ma za úlohu monitorovanie dodržiavania nového fiškálneho pravidla ako súčasť Zákona o fiškálnej zodpovednosti v novembri 2008. Rada je zodpovedná za uľahčovanie vynucovania zákona a za poskytovanie nezávislej makroekonomickej a rozpočtovej predpovede, aj keď iba ako poradný orgán. švédka komisia fiškálnej politiky monitoruje dodržiavanie prebytkových cieľov na úrovni 1 % v priemere za hospodársky cyklus a stanovuje, či je prebiehajúca fiškálna politika konzistentná s fiškálnou udržateľnosťou. Tiež hodnotí transparentnosť rozpočtu a kvalitu jednotlivých predpovedí. Americký „U.S. Congressional Budget Office“ (Americký úrad pre rozpočet pričlenený ku kongresu) radí kongresu vo veľkej škále fiškálnych otázok. Analyzuje správu rozpočtu na základe svojich predpokladov, navrhuje novú legislatívnu úpravu a produkuje veľké množstvo rôznych hĺbkových analýz a správ.

2.4. Účinnosť fiškálnych pravidiel na fiškálnu politiku

2.4.1. Výhody a nevýhody pravidiel

Pravidlá sa zameriavajú na opravy fiškálneho hospodárenia. Vytvorenie štrukturálneho deficitu môžeme vysvetliť dvoma spôsobmi, a to vládnu krátkozrakosťou a problémom spoločných zdrojov. Krátkozrakosť vyplýva z obáv o výhody, ktoré sa prinášajú voličom, čo môže viesť ku nedostatočnej pozornosti k dlhodobjším cieľom. Vlády môžu tiež zvýšiť výdaje alebo znížiť dane, aby zvýšili svoje šance na úspech. V menových úniách dokáže niekedy nadnárodné právo prispieť k lepšej koordinácii menových a fiškálnych politík. Ukazujú sa však aj nevýhody. Pravidlá prijaté bez potrebnej politickej odhodlanosti sledovať disciplinovanú politiku alebo bez riadnych predpokladov nemajú veľkú šancu na úspech a môžu ľahko podkopať kredibilitu systému. Niektoré pravidlá, hlavne čo sa týka deficitných a dlhových stropov, môžu spôsobiť zlú procyklickú pozíciu v zlých časoch, ak obsahujú obmedzenia voľnej fiškálnej politiky (v dobrých časoch zas môžu nedostatočne zaväzovať). Pravidlá tiež môžu znižovať kvalitu fiškálnej politiky, keď neriešia tvorbu prípadných fiškálnych úprav, ktoré sú potrebné. To môže viesť ku výdajom, ktoré môžu mať vysokú sociálnu návratnosť s potenciálnym negatívnym dopadom na dlhodobé rastové perspektívy.¹² Pravidlá môžu porušiť iné priority, konkrétne prispôsobovanie sa ku deficitnej limitnej hranici môže vyžadovať zložité merania a odkloniť prerozdelenie od iných politík. (dlhodobé štrukturálne reformy). Ďalej môžu pravidlá podporiť kreatívne účtovníctvo a mimoučtovné operácie, ktoré obchádzajú zákon a znižujú transparentnosť. Toto pokušenie je o to vyššie v prostredí vysokých deficitov, dlhov a problémov s ich udržateľnosťou.

¹² Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle
Francesco Giavazzi Working Paper ,2002

2.4.2. Empirické dôkazy vplyvu fiškálnych pravidiel

Empirické dôkazy nasvedčujú, že národné fiškálne pravidlo je vo všeobecnosti spojené so zlepšeným výkonom rozpočtu. Väčšina analýz bola vykonaná pre krajiny Európskej únie s dátami založenými na národných fiškálnych pravidlách zozbieranými Európskou komisiou a zosumarizované v indexoch.¹³ Hlavné výskumy ukazujú:

Pre krajiny z Európskej únie, tesnejšie a viac komplexnejšie pravidlá korelujú so silnejšími cyklicky upravenými primárnymi saldami. Vzťah upadá, keď meriame fiškálny výkon v zmysle zmien verejného dlhu voči HDP. To môže byť známka, že kreatívne účtovníctvo mohlo hrať svoju rolu pri spĺňaní všetkých požiadaviek pravidiel. Rozpočtové a dlhové pravidlá prispeli k lepšiemu rozpočtovému výstupu, pre výdajové pravidlá je vplyv vidno iba v krotení primárnych výdajov. Takisto je vidno vzťah medzi tým, na ktorej úrovni dané pravidlo funguje. Pri centrálnej vláde vidno vyššiu disciplínu ako pri pravidlách, ktoré sú v lokálnych územných celkoch. Niektoré súčasti fiškálnych pravidiel majú obzvlášť dobrý vplyv na fiškálnu politiku, hlavne čo sa týka zákonného a nekompromisného vynucovania.

Fiškálne pravidlá nemusia zvyšovať kredibilitu, ak kredibilitu meriame podľa jej vplyvu na tržnú rizikovú prémiiu. Analýzy pre krajiny OECD tvrdia, že priame zdvihnutie kredibility je znížené krajinami, ktoré už vykonávali rozumné fiškálne politiky. Tieto krajiny získali výhodu v podobe nižšej rizikovej prirážky. Fiškálne pravidlá boli úspešné aj pri fiškálnej konsolidácii. V OECD krajinách, veľkosť fiškálnej konsolidácie bola vyššia pri prítomnosti národných alebo nadnárodných pravidiel. Dáta Európskej komisie pre krajiny Európskej únie ukazujú, že silnejšie a širšie fiškálne pravidlá výrazne prispievajú ku fiškálnej konsolidácii- meranej indexom fiškálnych pravidiel. Ekonometrické dôkazy, či národné fiškálne pravidlá prispeli k naštartovaniu fiškálnej konsolidácie (úspešnej alebo neúspešnej) sú ale nejasné. Pri fiškálnych pravidlách je väčšia pravdepodobnosť k ostrej konsolidácii, ak už nie ku pokračujúcej.

¹³ Debrun a kol., Government size and output volatility: Should we forsake automatic stabilization ?, European Commission, 2008

2.4.3. Nové dôkazy o fiškálnych pravidlách a veľké konsolidácie verejných financií

V niektorých prípadoch veľkých fiškálnych konsolidačných úprav hrali fiškálne pravidlá podporujúcu úlohu. Toto je potvrdené krajinami, ktorým sa podarilo výrazne znížiť verejný dlh voči HDP cez kombináciu snáh o konsolidáciu a iných faktorov, ako napríklad štrukturálne reformy podporujúce rast. Priemerne mali krajiny so zavedenými pravidlami výraznejšie zníženie dlhu voči HDP (Tabuľka č. 8). V tom istom čase, uťahovanie opaskov vo fiškálnej politike, merané zmenami cyklicky ovplyvňovaného primárneho salda) bolo intenzívnejšie ako v krajinách bez pravidiel. Tieto zistenia, neovplyvňujú iné faktory ako výmenné kurzy.

Kým väčšina fiškálnych pravidiel boli zavedené hneď na začiatku, niektoré boli prijaté len počas veľkých konsolidačných úprav. Od roku 1980 krajiny v 12 z 24 prípadoch začali fiškálne konsolidácie so zavádzaním fiškálnych pravidiel, v mnohých krajinách boli zavedené len s úmyslom zlepšiť fiškálnu situáciu. Vo Fínsku a Švédsku prijatie fiškálnych pravidiel bolo hlavným stavebným kameňom pri zlepšovaní situácie po kríze finančného sektoru spôsobenou kombináciou makroekonomických turbulencií, slabej regulácie a problémami bánk.¹⁴ Sedem krajín prijalo fiškálne pravidlá po tom ako sa ich podiel verejného dlhu k HDP začal znižovať.

Kombinovanie rozpočtu s výdajovými pravidlami bolo obzvlášť úspešné. Výdajové pravidlá boli viac rozšírené medzi viacerými krajinami a boli v mnohých prípadoch kombinované s pravidlami vyrovnaného rozpočtu.¹⁵ Tieto pravidlá mali väčší záber a silnejšie monitorovacie mechanizmy. Väčšina fiškálnych pravidiel platila pre centrálnu vládu alebo boli v krajinách s decentralizovanou štátnou správou nahradzované so striktnými cieľmi na regionálnej úrovni (Belgicko, Brazília, Kanada, Španielsko, USA).

¹⁴ Lešková, E.: Rozdielnosť v jednote. Svetová ekonomická kríza a jej dopady na európsku integráciu, Diplomová práca
Online: http://is.muni.cz/th/144066/fss_m/diplomova_praca.pdf

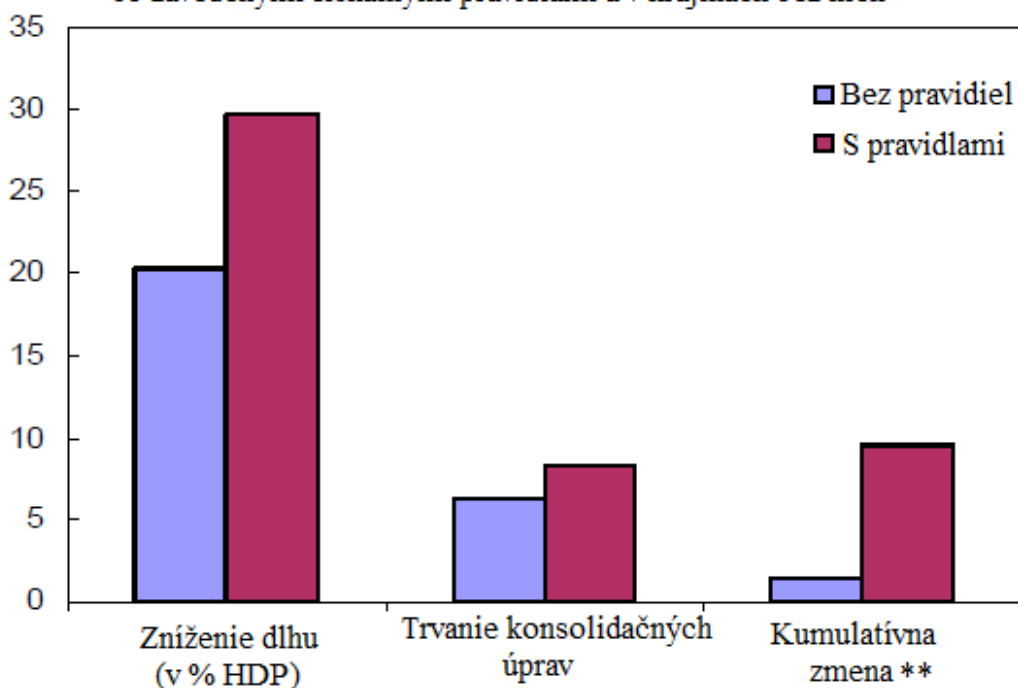
¹⁵ International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

2.5. Pravidlá v súčasnom prostredí

2.5.1. Odozva fiškálnych pravidiel na krízu

Kým pravidlá môžu dopomôcť zakotviť strednodobé očakávania, prebiehajúca kríza odhalila ich limity v mnohých prípadoch, keď čelili extrémnym šokom. Priebeh a správanie sa rôznych fiškálnych pravidiel sa počas krízy značne líšil medzi krajinami.

Tabuľka č. 8: Vlastnosti fiškálnych konsolidácií v krajinách so zavedenými fiškálnymi pravidlami a v krajinách bez nich *



* zahŕňa 24 prípadov v krajinách G-20, OECD a EU od roku 1980

** kumulatívna zmena v cyklicky upravenom primárnom salde počas prvých 3 rokov relatívne v pomere ku celkovej zmene pomeru dlhu voči HDP

Zdroj: výpočty Medzinárodného menového fondu¹⁶

-Vo viac ako polovici krajín s národným fiškálnym pravidlom, si existujúce fiškálne rámce dokázali s krízou poradiť. K tomuto dopomohla flexibilita v numerických obmedzeniach, časový priestor pre jednotlivé úpravy a taktiež rôzne únikové (výnimkové) klauzule (napr. v Brazílii, Indii, Indonézii, Keni alebo Nórsku) Jedna štvrtina krajín s národnými pravidlami bola nútená tieto pravidlá pozmeniť, alebo ich

¹⁶ International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

účinnosť na čas pozastaviť. Ostatné krajiny s fiškálnymi pravidlami zaznamenali konflikt medzi fiškálnymi pravidlami a chcenou politickou reakciou a očakávali, že pravidlá budú upravené alebo zrušené.

Pre tieto krajiny existovali tri možnosti ako odozva na krízu.

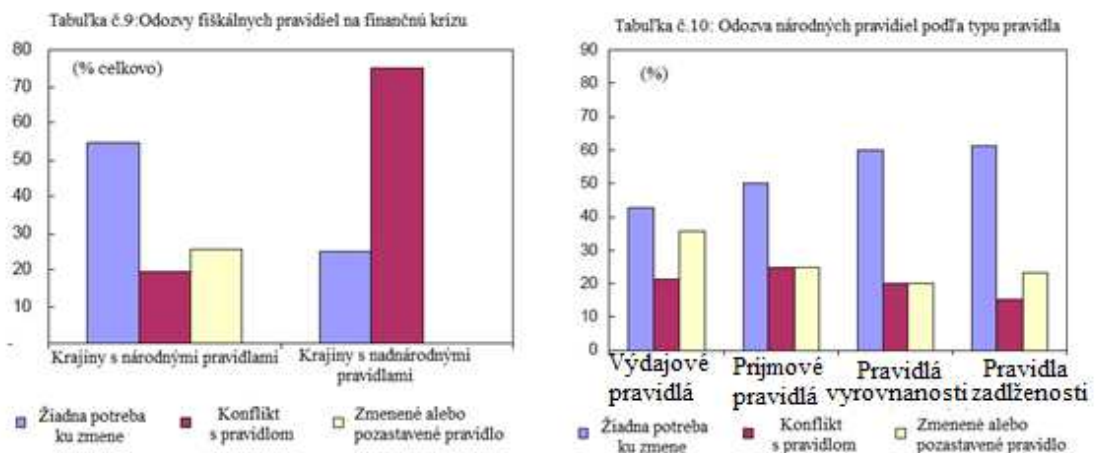
- 1) Žiadna úprava fiškálneho pravidla, pravidlo dokázalo odpovedať na krízu, kvôli flexibilnejším numerickým obmedzeniam, flexibilná časová doba pre úpravy alebo únikové (výnimkové) klauzulu
- 2) Žiadne zmeny pravidiel, ale konflikt s pravidlom, ktorý vyvstal z numerických obmedzení a potrebou fiškálnej odozvy. V tomto prípade sa účinnosť pravidla pozastavila, alebo podstatne zmenila,
- 3) Zmena v pravidle alebo pozastavená aplikácia. Numerické obmedzenia boli zmenené buď dočasne alebo natrvalo

Čo sa týka nadnárodných pravidiel, žiadne sa nemuselo meniť ako odozva na krízu. Avšak skúsenosti sa líšili s ohľadom na flexibilitu, ktorú tieto pravidlá povoľovali pri riešení fiškálnych problémov spôsobených krízou. Pod Paktom stability sa iniciovala procedúra nadmerných deficitov pre 20 z 27 krajín, boli však nastavené relatívne dlhé medzné lehoty pre korekciu deficitov. V dvoch afrických menových úniách a Východokaribskej menovej únii, rámec fiškálnych pravidiel bol všeobecne odsúdený ku konfliktu s fiškálnymi politikami rôznych krajín. Tabuľka č. 9 ukazuje, že dôsledky stretu nadnárodných (pre tie krajiny, ktoré majú funkčné len nadnárodné pravidlo) a odozvy fiškálnej politiky boli relatívne vysoko. (keďže väčšina krajín EU má tiež národné pravidlo)

-Numerické obmedzenia na výdaje boli viacej reštriktívne ako iné, obzvlášť keď boli kombinované s obmedzeniami na deficit alebo verejný dlh. Medzi krajinami, ktoré majú zavedené pravidlá len na národnej úrovni, výdajové pravidlá mali sklon ku väčším dôsledkom konfliktu fiškálnej politiky (21 %) a pravidlá sa menili častejšie (36 %) (Tabuľka č. 10)

-Schopnosť vykonávať podporu proticyklickej politiky bola zaznamenaná pri pravidlách s flexibilnou časovou dobou pre úpravy. Veľa rozvinutých a rozvojových krajín mali takéto pravidlá. V krajinách s nízkymi príjmami bola schopnosť vykonať politickú

podporu bola väčšinou prisúdiť ná flexibilným numerickým obmedzeniam a únikovým klauzulám, často odrážajúc problémy pravidiel v strednodobých fiškálnych rámcoch.



zdroj: Dáta Medzinárodného menového fondu¹⁷

2.6. Rámec pre prechodné obdobie

Pri prechode z krízového manažmentu k normálnemu stavu krajiny čelia problémom fiškálneho rámca a jeho vhodnosti pre ich špecifické okolnosti. Ako svetové hospodárstvo začína oživovať, mnoho krajín čelí potrebe znížiť verejný dlh k obozretným hodnotám počas daného časového obdobia s tým, že berú do úvahy povinné dlhodobé výdaje. Iné krajiny, ktoré budú vykazovať menšiu potrebu úprav pravidiel budú určite získavať na tržnej dôvere. Pre mnohé krajiny bolo upadnutie do recesie veľkou výzvou, čo sa týka udržateľnosti verejných financií. Ak sa pozeráme do budúcnosti, môžeme uvažovať o znovuzavedení pravidiel v krajinách, kde ich účinnosť bola pozastavená a ich obmene.

V krajinách bez akýchkoľvek pravidiel a relatívne menšími potrebami úprav, skoré zavedenie pravidla môže poskytnúť vyššiu kredibilitu. Zavedenie dobre postaveného pravidla s potrebným inštitucionálnym zakotvením a politickým presvedčením môže viesť fiškálnu politiku a upevniť očakávania, čo sa týka fiškálnej udržateľnosti. To by mohlo byť užitočné hlavne v krajinách, kde existujú určité pochybnosti o schopnosti vlád udržať na uzde budúce výdaje, zvýšené napr. pre zhoršujúcu sa demografickú krivku, alebo tiež ohrozené veľkým globálnym šokom. Zakotvenie tiež prispeje ku

¹⁷ V tabuľke číslo 9 sú výsledky pre krajiny, ktoré mali zavedené buď len národné pravidlo, alebo na druhej strane len nadnárodné pravidlo. Výsledky v tabuľke 10 sú pre krajiny, ktoré majú zavedené len národné pravidlo.
Dáta Medzinárodného menového fondu

lepšej schopnosti predpovedať tržné správanie cez vyššiu rizikovú prémii a uľahčiť vykonávanie rozumnej fiškálnej politiky.

V krajinách, ktoré čelia vysokej fiškálnej konsolidácii a neistote, skoré zavedenie pravidiel alebo urýchlené navrátenie sa ku stanoveným fiškálnym cieľom môže byť neuskutočniteľné. Tieto krajiny musia najprv dostať svoj dlh pod kontrolu cez fiškálne úpravy v prostredí vysokého rizika, zahŕňajúc zníženie potenciálneho rastu alebo zvýšenou ponukou štátnych dlhopisov. V takejto situácii, zavedenie fiškálneho pravidla, ktoré sú vhodné v strednodobom období, by mohlo znamenať nadmerné tempo fiškálnych úprav. Napríklad, pri veľmi skorom zavedení zacieľovania fiškálnym pravidlom, zacieľovanie nulového štrukturálneho salda v roku 2011 by znamenalo úpravy o 4,5 % HDP¹⁸ v prostredí neistoty a neistého oživenia.

Toto môže naznačovať, že tieto krajiny by mali pred zavedením konkrétnych fiškálnych pravidiel najprv svoje verejné financie skúsiť skonsolidovať. Takáto postupnosť bude znamenať vyššiu dôveryhodnosť a uľahčí priblíženie k eventuálnemu fiškálnemu cieľu. Počas tohto prechodného obdobia jasne stanovené štrukturálne saldá pre budúce roky môžu byť nástrojom v dosiahnutí požadovaného zníženia dlhu pri zabezpečení vhodného tempa úprav. Pri upokojení hospodárskych podmienok môže byť fiškálne pravidlo zavedené alebo znova sfunkčnené. Nemecké fiškálne pravidlo poskytuje priestor pre prechodné obdobie 5 rokov, počas ktorých je predpokladaný podstatných úprav predtým ako sa pravidlo dostane do účinnosti.

V tom istom čase, môže byť pre niektoré krajiny užitočné nadizajnovať a ohlásiť dôveryhodné fiškálne pravidlo (fiškálny rámec) a naplánovať taktiež časové obdobie pre jeho implementáciu. V procese dosahovania spoločenského konsenzu a uisťovania, že podporné rozpočtové procesy a inštitucionalizovanie jednotlivých mechanizmov musí nejakú dobu trvať. Ďalším zdržaním môže byť taktiež napríklad zosúladenie fiškálneho rámca v rámci viacerých stupňoch vládnych úrovní (centrálne, regionálne alebo nadnárodné) k zabezpečeniu fiškálnych cieľov, ale aj samotný vývoj monitorovacích a vynucovacích mechanizmov. Preto by fiškálna konsolidácia mala zahŕňať aj rozumný plán pre dizajn, oznámenie a implementovanie fiškálneho pravidla po navrátení hospodárskych podmienok do normálu.

¹⁸ Projekcie Medzinárodného menového fondu
International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

3. Zhrnutie hlavných znakov fiškálnych pravidiel vo vybraných štátoch

3.1. Nemecko

Nemecko zmenilo svoju ústavu v roku 2009 s výhľadom udržania verejných financií. Pod zlatým pravidlom, ktoré limitovalo požíčavanie okrem časov „porušenia celkovej ekonomickej rovnováhy“, verejný dlh k HDP neustále rástol. Ako už bolo spomínané v predchádzajúcej kapitole, nové pravidlo nadobudlo účinnosť v roku 2011 s prechodnou dobou do roku 2016 pre federálnu vládu a do roku 2020 pre jednotlivé spolkové krajiny.

Nemecká ústava definuje ciele rozpočtového salda. Deficit HDP nesmie na úrovni federácie prekročiť 0,35 % HDP a v spolkových krajinách musí byť vyrovnaný. Cyklický prvok rozpočtu sa počíta podľa metódy Európskej komisie ako násobenie príjmovou a výdajovou elasticitou s odhadom konečnej medzery v HDP odvodeného z produkčnej funkcie. Keď sa konečný štrukturálny zostatok odchýli od 0,35 %, pozitívny alebo negatívny zostatok sa pripíše na pomyselný kontrolný fiktívny účet opravovaný pre tie odchýlky, ktoré vyplývajú zo zmeny projekcií rastu reálneho HDP. Ak debet tohto kontrolného účtu prekročí 1,5 %, ústava vyžaduje úpravy. V praxi, pramene na úrovni zákonov predpokladajú začatie úprav už keď debet prekračuje 1 % HDP. Avšak procedúra musí byť spustená len počas ekonomického zotavovania sa, aby sa vyhlo procyklickému uťahovaniu. Rozpočtové pravidlo pripúšťa výnimky v prípadoch prírodných katastrof alebo výnimočnej pohotovosti. Prijatie výnimočne vyššieho deficitu musí byť spojené s plánom odpisov. Keďže k pravidlu neexistujú záväzné sankcie, na verejné financie dohliada tzv. komisia stability, ktorá má za úlohu vysielat' skoré upozornenia. Nové fiškálne pravidlo svojim dielom prispelo ku odvráteniu krízy v Nemecku.¹⁹

Vývoj deficitu voči HDP v Nemecku (v %)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3

Zdroj: Eurostat

¹⁹ Deutsche Bundesbank – The debt brake in Germany – Key aspects and implementation, 2011

3.2. Chile

Od roku 2001 má Chile fiškálnu politiku postavenú na koncepte štrukturálnej rovnováhy rozpočtu centrálnej vlády. Tento rámec bol zamýšľaný na dlhodobé fiškálne ciele, kým by sa vyhýbal procyklickým politikám a povoľoval plný výkon automatických stabilizátorov na strane príjmov. Na princípe štrukturálnej rovnováhy sú vládne výdaje ex ante rozpočtované so štrukturálnymi príjmami, príjmami, ktoré by boli dosiahnuté ak a) hospodárstvo by sa nachádzala na svojom plnom potenciále b) ceny medi a molybdénu sú na svojich dlhodobých úrovniach a v poslednej dobe aj c) rentabilita aktív je v súlade s dlhodobou úrokovou mierou.

Implementácia pravidiel je podporovaná dvomi nezávislými panelmi expertov k určeniu potenciálneho výstupu a dlhobovej ceny medi. Ministerstvo financií každý rok zostaví dve 11 až 15 členné skupiny, kde sú všeobecne uznávaní experti vo svojej oblasti. Panel, ktorý sa zaoberá med'ou vypracúva predpovede ceny medi na 10 rokov a referenčná cena je potom stanovená ako aritmetický priemer predpovede, vynímajúc dve najkrajnejšie odhady. Z panelu pre predpovede rastu ministerstvo požadovalo 5 až 6 ročné predpovede pre trh práce, reálne investície a trh výrobných faktorov. Neskôr sa spočíta priemerná predpoveď pri použití Hodrick Prescott filtra²⁰ filtrovanej časovej rady na odhad trendu HDP a medzery v HDP z agregátnej produkčnej funkcie.

Dodržovanie štrukturálneho deficitného cieľa nie je právne záväzné, ale úspešné vlády znovu zopakovali ich záväzok stanovovať ciele a splniť ich. Zákon fiškálnej zodpovednosti z roku 2006 zaviedol kľúčové aspekty právneho rámca štrukturálnej rovnováhy (bez záväzku pre vládu splniť konkrétny cieľ) a skompletizoval fiškálny rámec predstavením rozličných vládnych fondov (penzijný rezervný fond alebo hospodárskeho a sociálneho stabilizačného fondu)

Štrukturálne saldo ako cieľ bol pôvodne nastavený na prebytok 1 % z HDP, ale za posledné roky sa zmenil. Medzi rokmi 2002 a 2007 bol prebytok 1% zvolený z týchto dôvodov: a) štrukturálny deficit a negatívna čistá hodnota čílskej centrálnej banky b) prípadné záväzky vyplývajúce z štátom garantovaných minimálnych penzií a dôchodcovských benefitov c) vonkajšia zraniteľnosť vyplývajúca z menových nezrovnalostí v salde účtu verejného sektoru. V roku 2008 bol cieľ znížený na 0,5 %

²⁰ Hodrick-Prescott je matematický nástroj používaný v makroekonómii, špeciálne na osamostatnenie cyklického komponentu z časovej rady.

HDP v prebytku kvôli zlepšeniu podstatných podmienok a pre akumuláciu finančných úspor. V roku 2009 bol cieľ znížený na 0 % HDP, aby sa dosiahlo prispôbeniu proticyklickej fiškálnej politiky v kontexte globálnej finančnej krízy.

3.3. USA

3.3.1. História rozpočtu v USA

Po vzniku USA dlho fungovali bez vyššej zadlženosti, približne do druhej svetovej vojny fungoval vyrovnaný rozpočet a okrem dočasných stavov núdze bolo pre vládu nemorálne minúť viac peňazí ako prijať na daniach.²¹ Keďže fungoval akýsi morálny princíp medzi politikmi, žiadny právny predpis s pravidlami pre rozpočet nebol potrebný. Až počas 20. storočia politici USA začali tieto princípy prehliadať a štátny rozpočet začal fungovať aj ako nástroj pre vládu prispôbovať hospodársky rast alebo nezamestnanosť.

V USA má od roku 1974, kedy prijali tzv. Congressional Budget and Impoundment Control Act, hlavné slovo pri prijímaní rozpočtu kongres. Tento zákon mal v úmysle prestavať rozpočtové právomoci v Amerike a obmedziť prezidenta v jeho právomoci odmietnuť podporiť niektoré verejné fondy. Prijatím zákona kongres dúfal, že dokáže vyriešiť problémy ako omeškanie dotácií, závislosť na pokračujúcich rezolúciách (krátkodobé výdajové opatrenia), rozpočtové deficity a neadekvátna kontrola nad programami ako sociálne zabezpečenie alebo medicare (americký systém zdravotného poistenia). Napriek očakávaniam sa problémy ešte zvýraznili. Predtým, prijatím zákona kongres hlasoval za zákony týkajúce sa dotácii, príjmov alebo zmocnenia zvlášť. Nový zákon vytváral nové rozpočtové komisie v jednotlivých komorách v kongrese, ktoré sú zodpovedné za reportovanie rozpočtových rezolúcií, ktoré majú obsahovať v sume celkové výdaje, príjmy, rozpočtová schválenie, deficit alebo prebytok a verejný dlh. Zákon priniesol aj ďalšie novinky ako zmenu konca fiškálneho roka, kde zákonodarcovia dúfali vo vyhnutí sa tzv. pokračujúcim rezolúciám o dotáciách, ale spôsobili, že jednotlivé rozpočtové celky sa prijímajú neskoro, ak vôbec. Pred zákonom bolo ojedinelé, žeby kongres neprijal pred koncom fiškálneho roka pravidelné rozpočtové celky. Ďalším dôsledkom bolo zvyšovanie deficitov. Rozpočty jednotlivých prezidentov a rezolúcie rozpočtových komisií boli nepravdivé, pretože podceňovali

²¹ Buchanan J., The balanced budget amendment: Clarifying the arguments
Public Choice, 2007

výšku výdajov a preceňovali výšku príjmov. Kým účelom zákona mala byť vyššia legislatívna kontrola nad rozpočtom, niektoré právomoci prezidenta rozšíril. To využil prezident Reagan, keď sa mu podarilo uchopiť kontrolu nad rozpočtovými rezolúciami, umožňujúc mu zoškrtiť domáce programy, zvýšiť výdaje na armádu a znížiť dane. Predchádzajúca úprava neumožňovala prezidentovi ovplyvniť rozpočet na takejto úrovni. Po 1974 sa ale centralizovaný systém ukázal ako veľmi výhodný pre prezidentov v svojej schopnosti dominovať rozpočtovej politike.

3.3.2. Prezidentské právo impoundmentu (zadržania výdavkov)

Prezident USA mal právo v jednotlivých prípadoch zadržania alebo zmenenia fondov ktoré schválil kongres. Politické kompromisy medzi legislatívou a exekutívou udržali tieto konflikty na uzde. To sa zmenilo v 70. tých rokoch, kedy prezident Nixon začal častejšie meniť kongresom prijaté rozpočtové celky. V niektorých prípadoch úplne zrušil federálne programy a v niektorých prípadoch federálne súdy rozhodli proti zavádzaniu politiky impoundmentu. Kongres aj preto schválil tento zákon v roku 1974, aby ustanovil nové obmedzenia pre prezidentské právomoci. Keď sú zadržania výdavkov dočasné, hociktorá časť parlamentu môže nesúhlasiť a fondy musia byť uvoľnené. Keď má byť zastavenie permanentné, prezident musí dostať súhlas oboch komôr v rámci 45 dní prebiehajúcej schôdze. Inak fondy nebudú uvoľnené.²²

3.3.3. Dodatok o vyrovnanom rozpočte v USA

Najznámejším pokusom presadiť v legislatíve USA ústavný dodatok o vyrovnanom rozpočte je tzv. Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget a Emergency Deficit Control Act z roku 1985. Tento ústavný dodatok bol nazvaný podľa senátora Phila Gramma, ktorý o ňom povedal „prvé zaväzujúce obmedzenie zavedené na federálne výdavky a jeho výdavkové závierky sa stali súčasťou každého následného rozpočtu USA. Spolu s vysoko rastúcim hospodárstvom môže vyprodukovať prvý vyrovnaný rozpočet za štvrtstoročie“²³

Tento dodatok bol jedným zo zákonov, ktorý bol odozvou na Budget Act z roku 1974, po ktorom sa výrazne zvýšili deficity federálneho rozpočtu a bol teda primárne

²² Louis Fisher: Congressional Budget and Impoundment Control Act (1974)
online: <http://www.enotes.com/congressional-budget-impoundment-control-act-1974-reference/congressional-budget-impoundment-control-act-1974>

²³ Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget Act
Online: <http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2010/12/GrammRudman.pdf>

zameraný na zníženie deficitu a dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. Zákon udával zdanlivo rigidné deficitné limity a schvaľoval povinné paušálne znižovanie výdavkov k ich dosiahnutiu. Aj keď najvyšší súd rozhodol, že časť z mechanizmu je protiústavná, základný koncept vnorený do zákona ovplyvňoval proces prijímania federálneho rozpočtu aj naďalej. Aj keď ústava neprikazuje vyrovnaný rozpočet, požaduje od Kongresu schválenie všetkých federálnych výdajov a zmocňuje federálnu vládu zdvihnúť príjmy cez dane, poplatky alebo iné opatrenia. Ďalšie ustanovenia oprávňuje vládu k vzniku a splácaniu dlhu. K spravovaniu verejného dlhu bol prijatý tiež tzv. Public Debt Act. Ako už bolo spomínané Spojené štáty mali po 2. svetovej vojne problém s udržaním verejného dlhu a deficitu rozpočtu pod kontrolou a tento priebeh sa počas začiatku 80.tých rokov ešte zintenzívnil a priemerný ročný deficit sa zvýšil skoro na štvornásobok. Keby kongres vôbec nereagoval, celkový verejný dlh by sa počas rokov 1985 a 1990 zdvojnásobil. Balanced budget act (Zákon o vyrovnanom rozpočte) a Emergence Deficit Control Act (Zákon o kontrole deficitu) boli na jeseň roku 1985 prijaté spolu s opatrením, ktoré zvýšilo národný dlhový strop. Najdôležitejšou charakteristikou prijatého zákona bolo zníženie federálneho deficitu na 0 do roku 1991. Taktiež zafixoval maximálny možný deficit pre každý fiškálny rok. Keď sa Kongresu a prezidentovi nepodarí prijať rozpočet, ktorý spĺňa kritéria, zákon použije paušálne zníženie výdavkov vo väčšine federálnych rozpočtových celkoch. Zodpovednosť určiť, či rozpočet splnil túto požiadavku bola pridelená kontrolórovi, vedúcemu Všeobecného účtovníckeho úradu (General Accounting Office), ktorého hlavnou úlohou je výskum a vyšetrowanie z iniciatívy kongresu. Hlavný kontrolór mal tiež právomoc nariadiť paušálne zníženie výdavkov potrebných pre zníženie deficitu na požadovanú hranicu.

Odporcovia tohto zákona ihneď namietali jeho protiústavnosť. V spore Bowsher proti Synarovi (1986) Najvyšší súd rozhodol, že hlavný kontrolór nemôže vykonávať právomoci, ktoré mu boli zverené zákonom. Zvyšok zákona ostal týmto rozhodnutím nedotknutý. Súd vo svojej dôvodovej správe vysvetlil, že úloha výkonu zákona, ktorý prešiel v kongrese je vykonávacia funkcia a ústava dáva výkonnú moc do rúk prezidenta. Všetky úlohy ale prezident vykonávať nemôže, a preto má agentov, ktorí sú pod jeho dozorom a zaručujú svoju lojalitu a efektívnosť. Hlavný kontrolór, v správe súdu, nebol zodpovedný prezidentovi, ale podliehal pod kongres. Táto výkonná právomoc pridelená orgánu spadajúcemu pod kongres porušila ústavný princíp rozdelenia moci. Tento orgán bol súdom považovaný za orgán spadajúci pod

parlament, pretože prezident nemohol hlavného kontrolóra prepustiť pre žiadnu príčinu. Túto právomoc mal kongres, ktorý ho mohol prepustiť aj napriek prezidentovým námietkam. Právomoc prepustiť najvyšších výkonných úradníkov je považovaná za výsostnú právomoc prezidenta.

Rozhodnutie najvyššieho súdu nepostihovalo ďalšie problémy s týmto zákonom. Po prvé pravidlo riešilo len naprojektovaný deficit na začiatku fiškálneho roku, ale nie aktuálny deficit na konci. Tiež zákon nevyžadoval, aby sa projektovaný deficit zakladal na reálnych predpokladoch vývoja inflácie, hospodárskeho rastu alebo štandardných účtovných metódach. Kongres po rozhodnutí súdu novelizoval zákon dodatkom, aby dal právomoc primárnej zodpovednosti realizovania zákona na výkonný orgán Úrad pre manažment a rozpočet (Office of Management and Budget) s poradným rozpočtovým orgánom v kongrese (Congressional Budget Office) V roku 1987 kongres upravil zacielenie deficitov, predĺžil konečný termín pre elimináciu rozpočtového deficitu a zmenil procesy prijímania federálneho rozpočtu. Nasledujúce zákony zmenili kontrolné mechanizmy na výdajové stropy a ďalšie mechanizmy vytvorené ku obmedzeniu rastu diskrečných výdajov. Tiež sa podarilo kongresu a prezidentovi obísť paušálne znižovanie výdajov uzákonené v Balanced Budget Act. Takéto škrtky boli nariadené v roku 1990, ale boli odvolané v roku 1991 po tom, čo kongres a prezident George H.W. Bush dosiahli dohodu o rozpočte, ktorý splňal limit pre deficit v tom roku. Počas druhého volebného obdobia administratíva prezidenta Billa Clintona dosiahla odstránenie deficitu federálneho rozpočtu. To však bolo umožnené iba v dôsledku zlepšeného vývoja hospodárstva a nie z obáv o automatické paušálne znižovanie výdajov. Obdobie vyrovnaného federálneho rozpočtu bolo však len krátkodobé a administratíva George W. Busha svojou daňovou a výdajovou politikou pokračovanie fiškálne zodpovednej politiky neumožnila. Gramm-Rudman-Hollings Act sa tak po rozhodnutí najvyššieho súdu a pokusoch o zoškrtanie „populárnych“ programov stal postupnými dodatkami neúčinný až nakoniec neplatný.²⁴

²⁴ Jonathan L. Entin: Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (1985)
Online: <http://www.enotes.com/balanced-budget-emergency-deficit-control-act-1985-reference/balanced-budget-emergency-deficit-control-act-1985>

3.3.4. Ustanovenia o vyrovnanom rozpočte v jednotlivých štátoch USA

V Spojených štátoch amerických môžeme pozorovať rôzne typy zákonov o vyrovnanom rozpočte na úrovni jednotlivých štátov. Všetky štáty, okrem Vermontu, majú v svojich legislatívnych poriadkoch podľa Národného zhromaždenia legislatívy štátov nejakú formu pravidla vyrovnaného hospodárenia. Indiana má zákaz štátneho dlhu s výnimkou dočasných a náhodných deficitov, ale žiadnu požiadavku pre vyrovnaný rozpočet. Niektoré vládne orgány vylučujú aj štáty Wyoming, Aljaška a Severná Dakota zo skupiny štátov, ktoré v svojej legislatíve majú nejakú formu požiadavky vyrovnaného rozpočtu.

Niektoré štáty majú striktné, výslovné požiadavky vyrovnaného rozpočtu k zaisteniu, aby sa výdaje fiškálneho roku zmestili do prostriedkov vymedzených pre fiškálny rok. Oklahomská ústava požaduje, aby sa prostriedky pridelované z fondu znížili ak príjmy fondu klesnú pod prognózu. V niektorých ďalších štátoch je vyžadované obmedzenie priamo z ústavy na štátne zadlženie, alebo na iné rozpočtové ustanovenia. Virginia má ústavnú požiadavku, aby sa guvernér držal pri výdajoch v rámci príjmov, ale nemá žiadne donucovacie mechanizmy. Niektoré rozpočtové ustanovenia, ako napr. v Michigane, povoľujú nevyhnutné deficity, ktoré majú byť vyriešené v nasledujúcom rozpočtovom roku. Nedefinujú však pojem nevyhnutné. V niektorých iných štátoch, ktoré v svojich právnych poriadkoch nemajú výslovnú požiadavku vyrovnaného rozpočtu, môžeme pozorovať prax obmedzovania štátneho dlhu, alebo tradíciu dodržiavania hospodárnosti. Štátne vyrovnané financie môžeme kategorizovať tak, že zahŕňajú aspoň jedno z nasledujúcich:

- Navrhnutý rozpočet guvernéra musí byť vyrovnaný
- Prijatý rozpočet musí byť vyrovnaný
- Deficit jedného fiškálneho roku nesmie byť prenesený do nasledujúceho

Národná asociácia štátnych rozpočtových úradníkov vypracovala akýsi prehľad týchto požiadavok v roku 2008. Yilan Hou a Daniel Smith z Univerzity v Georgii vypracovali podstatne iný zoznam požiadavok vyrovnaného rozpočtu v práci z roku 2006, ktorá je založená na štátnej legislatíve a ústavných ustanoveniach. Rôzne interpretácie legislatívy jednotlivých štátov je spôsobené rôznymi súdnymi rozhodnutiami (ktoré zatiaľ neboli pozbierané) a štátnej praxi, čo jednotlivých odborníkov viedlo k rôznym záverom ohľadom podstaty zákonov a ich použiteľnosti. V 43 štátoch ako aj v Portoriku

je vyžadované aby rozpočet navrhovaný guvernérom musí byť vyrovnaný. Práca Houa a Smitha poukazuje iba na 33 štátov, kde je to vyžadované. Požiadavka navrhovaného vyrovnaného rozpočtu sa všeobecne považuje za najslabší z 3 typov požiadaviek spomínaných vyššie. Lepšou požiadavkou sa zdá byť, že prijatý rozpočet musí byť vyrovnaný. Aj v tomto prípade sa odborníci v svojich štúdiách názorovo líšia. Hou a Smith reportujú, že 45 štátov má takúto požiadavku, národná asociácia uvádza 41 štátov. Zaujímavosťou je Hawaii, národná asociácia nenašla v právnom poriadku žiadnu požiadavku, Hou a Smith našli ústavné ustanovenie, ale úradníci zo štátu Hawaii tvrdia, že existujú obe takéto ustanovenia. V štátoch Maine a Tennessee úradníci týchto štátov uvádzajú existenciu ústavnej povinnosti na prijatie vyrovnaného rozpočtu, ale Hou a Smith žiadne takéto ustanovenia alebo požiadavky v legislatíve nenašli. Rozdiely v reportoch sú spôsobené, ako už bolo spomínané, v rozdielnych interpretáciách legislatívy. Výkonní rozpočtoví úradníci pre Severnú Dakotu reportovali pre národnú asociáciu, že ústava vyžaduje aby guvernér navrhol, zákonodarcovia prijali a následne guvernér podpísal vyrovnaný rozpočet. Hou a Smith vo svojej práci nenašli výslovné požiadavky na vyrovnaný rozpočet pre Severnú Dakotu, a ukázali tiež, že uvedené ustanovenie je iba všeobecné obmedzenie pre dlh. Takéto obmedzenie dlhu môže vyžadovať vyrovnaný rozpočet, ale je otvorené a náchylné ku rôznym interpretáciám. Zákaz prenášania vytvorených deficitov do nasledujúcich rokov je spôsob ako vynútiť vyrovnaný rozpočet. 13 štátov uviedlo pre národnú asociáciu, že nemajú zakázané prenášať takto vytvorený dlh do nasledujúceho obdobia. General accounting Office uvádza počet takýchto štátov 21. Striktnosť požiadaviek štátov sa tiež podstatne líšia. V roku 1984 úradníci Poradnej komisie pre medzištátne vzťahy hodnotili štáty na škále od 1 do 10, kde 10 znamenala rigidné požiadavky. Pre takúto známku musel štát mať ústavný zákaz prenášať deficit do nasledujúceho obdobia, požiadavku aby guvernér navrhoval a zákonodarcovia prijímali vyrovnaný rozpočet. 26 štátov bolo ohodnotených známkou 10 a ďalších 10 štátov získalo hodnotenie 8 alebo 9. Podľa tohto výskumu by sa dalo zhrnúť, že až 36 štátov majú rigidné ústavné požiadavky pre vyrovnaný rozpočet. Štáty z nízkymi známkami mali iba zákonné požiadavky, alebo ústavnú požiadavku pre navrhovanie vyrovnaného rozpočtu bez požiadavky prijatia takéhoto rozhodnutia zákonodarcami. V roku 2004 sa štátom s najvyššími známkami pridala aj California, keď uzákonila ústavný dodatok, ktorý požaduje od zákonodarcov vyrovnaný rozpočet a zakazuje požičkovanie ako riešenie konečného deficitu pre fiškálny rok.

3.4. Estónsko

Estónsko má dlhodobú tradíciu vyrovnaných rozpočtov. Podľa reportu ministerstva financií Estónska sú hlavné zásady pre fungovanie rozpočtového procesu vyrovnanosť rozpočtu centrálnej vlády a zároveň dlh nižších územnosprávnych celkov nemôže prekročiť 60 % navrhovaných príjmov pre rozpočtový rok. Dlhová služba by nemala taktiež v nasledujúcich rokoch 20 % navrhovaných príjmov počas ktorého si berie vláda úver. Podľa správy ministerstva financií nie je pravidlo zakotvené legislatívne a Estónci majú pravidlo vyrovnaných rozpočtov zakorenené „hlboko vo svojich hlavách“²⁵ Zdôrazňuje tiež, že stabilita a rast sa dajú dosahovať súčasne, je tiež možné mať vysoké investície do výskumu a vývoja bez veľkých deficitov. Kľúčové k tomuto cieľu je mať kvalitné verejné financie a zameranie výdavkov na činnosti, ktoré smerujú priamo k vyššiemu rastu (školsťvo). Riziká vidia v tom, že pravidlo vyrovnanosti môže smerovať ku procyklickej fiškálnej politike, možným riešením je sledovanie cyklickej pozície hospodárstva, ktoré je však ťažko odhadovateľné . Podľa estónskeho ministra je taktiež možnosť nechať pracovať automatické stabilizátory a ušetriť jednorazové neočakávané príjmy v rozpočte.

Verejný dlh Estónska (% z HDP)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
7	6	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6

Zdroj: Eurostat

3.5. Holandsko

Aj v Holandsku prebiehalo koncom 20. storočia rýchle narastanie zadlženosti krajiny. V 80. Rokoch krajina začala pristupovať k opatreniam, ktoré by tento nárast spomalili a tieto opatrenia prešli počas rokov rôznymi zmenami. Holandsko si počas tohto obdobia viedlo lepšie v porovnaní s krajinami Európskej únie a od roku 1993 znižovala pomer verejného dlhu voči HDP až do príchodu finančnej krízy v roku 2008. Aj keď časť zníženia zadlženosti bola spôsobená predajom štátneho majetku a príjmami z nerastných zdrojov (plyn), na prvý pohľad sa Holandsko, ktoré dodržovalo novú fiškálnu politiku, stalo fiškálne disciplinované. Holandský mechanizmus zahŕňa fiškálne pravidlá a fiškálne inštitúcie. Zmenila sa forma odhadovania rastu HDP, keďže tieto

²⁵ Säälík A., Sound public finances in Estonia – Why and how? 2007, online: www.jvi.org/fileadmin/jvi_files/DG_ECFIN_Conference/Andrus_Saalik_presentation.pdf

premenné boli predtým odhadované s veľkými nepresnosťami a automatický systém s aktuálnymi informáciami a viacročnými prehľadmi výdajov a príjmov pre všetky ministerstvá sa výrazne kvalitatívne zlepšili.²⁶ Pravidlá vytvárania rozpočtu sa stali obzvlášť v časoch potrebných škrtov oveľa prísnejšie a naviazané na aktuálny makroekonomický vývoj. K fiškálnej disciplinovanosti prispela aj spomínaná privatizácia a oddelenie určitých inštitúcií od ministerstiev. Takáto deregulácia priniesla zlepšenie v spravovaní takýchto inštitúcií a taktiež odstránila možnosti kreatívneho účtovníctva. Od roku 1994 boli hlavnými charakteristikami fiškálnej politiky v Holandsku: 1. Obozretné makroekonomické odhady 2. Čisté reálne výdajové stropy pre celé volebné obdobie jednej vlády (4 roky) 3. Jedna hlavná udalosť ročne pri hlavných fiškálnych rozhodnutiach 4. Zameranie sa na zníženie verejného dlhu, ale aj ďalšie súčasti fiškálneho rámca ako je monitoring ex ante napr. záťaže sociálnej zabezpečnosti, investičný fond financovaný zo 40 % príjmami z predaja plynu. Prekročenie deficitu 2 % je signálom k dodatočným opatreniam a že výdajové stropy nefungujú (to môže vyústiť do procyklickej fiškálnej politiky) alebo používanie nákladovo - výnosových analýz na reorganizáciu a kontrolovanie verejných výdajov.

Vývoj deficitu voči HDP v Holandsku (v %):

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1

Zdroj: Eurostat

3.6. Švajčiarsko

3.6.1. Úvahy pri voľbe pravidla

Za predpokladu zavedenia mechanizmu orientovaného na výsledok, museli byť zvolené explicitné pravidlá, ktoré by zohľadňovali následný výsledok. Zásadne môžeme rozlišovať medzi dvoma druhmi mechanizmov, jednoduchším konceptom, ktoré zacieľované hodnoty len uvádza a zložitejšími konceptami, ktorý určuje okrem stanovenia zacieľovaných hodnôt aj súvislosť s ostatnými premennými, tj. hlavne HDP, ktorý je hlavným meradlom pre konjunktúru. Najjednoduchším pravidlom ako

²⁶ Frits Bos: The Dutch fiscal framework History, current practice and the role of the CPB online: <http://ideas.repec.org/p/cpb/docmnt/150.html>

obmedziť deficit je žiadny nepripustiť, tj. dosahovať každý rok vyrovnaný rozpočet. Pri jednoduchosti a jasnosti takéhoto pravidla sa vynárajú niektoré závažné nevýhody. Optimálna rozpočtová politika vyvažuje dočasné výkyvy príjmov a výdajov. Ak berieme do úvahy iba ročný vyrovnaný rozpočet, ten tomuto predchádza, pretože buď vedie k silným výkyvom výdajov alebo vyžaduje prispôsobovanie daňových sadzieb. Obidve opatrenia vedú v porovnaní s upokojením fiškálnej politiky k vyšším výdajom štátnej správy. Okrem toho nie je možné zohľadnenie konjunktúry, naopak efekty výkyvov konjunktúry budú ešte viac zostrené. To odporuje požiadavku článku 100 Ústavy, ktorý vyžaduje „opatrenia pre zabezpečenie vyváženého konjunkturálneho vývoja“²⁷ Nakoniec by boli dlhodobé výdajové programy sťažené, čo by viedlo k zrieknutiu sa resp. vyčleneniu týchto programov z verejného rozpočtu, alebo by to muselo viesť k ťažkostiam financovania ostatných oblastí. Z týchto bodov vyplýva, že ročný vyrovnaný rozpočet nie je schodným mechanizmom ku obmedzeniu dlhodobého deficitného hospodárenia. Ďalšou jednoduchou možnosťou na obmedzenie deficitu vo vzťahu k zadĺženiu je stanovenie hornej hranice (výdajový strop). Táto metóda je najčastejšie využívaná aj inými právnymi poriadkami s obdobným cieľom. Najznámejšie sú bezpochyby Maastrichtské kritéria, ktoré stanovili pre krajiny horný limit 3 % HDP a pre zadĺženie 60 % HDP. I v USA bola v rámci zákona Gramm-Rudman-Hollings z roku 1985/1987 stanovená nominálna horná hranica zadĺženia. Nemecko naopak nestanovovalo žiadne numerické limity, ale pripúšťa zadĺženie v závislosti od rozsahu investícií, pričom zadĺženie by malo ostať „primerané“. Aj prechodné ustanovenia článku 196 odstavca 12 vo vzťahu k článku 126 Spolkovej ústavy predstavujú jednostranné obmedzenie salda štátneho rozpočtu pre rok 2001, v rámci ktorého stanovujú maximálne prekročenie výdajov vo výške 2 percent príjmov. Stropy zadĺženia nevykazujú niektoré nevýhody ročného vyrovnaného rozpočtu, pripúšťajú napr. zohľadnenie konjunktúry minimálne až do dosiahnutia stanovenej hraničnej hodnoty. Asymetria tejto úpravy je spojená so závažnou nevýhodou, zatiaľ čo sú v horších časoch deficity obmedzené, nie sú v dobrých časoch garantované žiadne prebytky. Problém spočíva v tom, že počas dobrých časov sa môžu vytvoriť štrukturálne deficity, ktoré dosiahnu stropu až v zlých časoch. Sankcie sa uchopia až vtedy, keď sú problémy vyhrotené. Prechodné ustanovenie k článku 126 spolkovej ústavy sa k tomu pridáva, že obmedzeniu deficitu

²⁷ SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Art. 100 Konjunkturpolitik; Online: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/a100.html>

prostredníctvom väzby na štátne príjmy je tvorené metódou priamej úmery k príjmom. Čím je menšie HDP a príjmy rozpočtu vypadávajú, tým nižší je aj najnižší možný deficit. Úspešný mechanizmus by teda nemal len obmedziť deficit, ale zároveň by mal stanovovať obdobia, kedy by mali byť dosiahnuté prebytky. Iba za takýchto podmienok môže byť z dlhodobého hľadiska dosiahnutý vyrovnaný rozpočet, ale aj postupné odbúravanie celkovej výšky zadlženia. Na základe historických analýz je teda možné tvrdiť, že toto predstavuje centrálny bod boja s deficitom. Ďalšou závažnou požiadavkou pre funkčné a efektívne pravidlo bolo aby pravidlo taktiež zabraňovalo tomu, aby v časech prebytkov štát nevytváral príliš veľa nových záväzkov, z ktorých by v budúcnosti vyplývala ďalšia hrozba zadlžovania. Týmto by sa vytváral štrukturálny deficit, ktorý by sa v plnom rozsahu prejavil v štátnom rozpočte až pri ďalšej recesii. V takomto období by sa mohol štrukturálny deficit odstrániť iba prostredníctvom veľmi bolestivých úsporných opatrení. Takejto situácii sa dá predísť iba za predpokladu, ak nebudú stanovené iba limity (stropy) pre zadlženie, ale ako už bolo spomínané budú stanovené plánované prebytky do budúcnosti. V tomto zmysle nepredstavovalo zachovanie prechodného ustanovenia článku 126 odstavca 12 spolkovej ústavy dlhodobé riešenie. Aj keď obmedzujú najvyšší možný deficit, nestanovia dobu pre vytvorenie prebytkov, nemôžu tak z dlhodobého hľadiska garantovať vyrovnaný rozpočet.

Za predpokladu elasticity HDP približne 1, vedie automatické stabilizačné pôsobenie príjmov rozpočtu k deficitu vo výške negatívnej produkčnej medzery. Negatívna produkčná medzera vo výške 2 percent HDP bola v povojnom čase niekoľkokrát prekročená. Okrem toho je stanovenie deficitného stropu vo výške 2 percent príjmov štátneho rozpočtu pre prípad prepadu konjunktúry neprimeraný. Preto už len vývoj príjmov v recesii vedie pri rovnakých výdajoch k vyšším deficitom.

3.6.2. Zohľadnenie konjunktúry

Keďže dlhová brzda nemá byť prípustná iba v časech deficitu, ale musí byť účinná aj pri zodpovedajúcich časoch rastu hospodárstva, vynárala sa v danej súvislosti otázka na väzbu na priebeh konjunktúry. To platí o to viac, že finančná politika má vedľa alokačných cieľov a prerozdelených cieľov aj politicko-stabilizačné ciele. Stabilizačné ciele obsahujú vyrovnanie výkyvov konjunktúry a poklesom a plné využitie hospodárskeho potenciálu produkcie. K tomu sa pridáva cieľ vyrovnania

cenovej úrovne pomocou menovej politiky. Za týmto účelom by mal štát riadiť svoje výdavky a príjmy tým smerom aby boli výkyvy v priebehu hospodárskeho cyklu utlmené. Stanovenie cieľov s ohľadom na stabilitu a konjunktúru je zakotvené v článku 100 spolkovej ústavy. Dopad týchto cieľov sa prejavuje v ústavno-právnom rámci aj v článku 2 odstavca 3 Zákona o finančných rozpočtoch. Týmto zákonom je vyžadovaná finančná politika, ktorá napĺňa požiadavky politiky so zameraním na rast. Z toho by sme mohli vyvodiť že dlhová brzda nesmie prekážať anticyklickej povahe rozpočtu. Primerane vytvorená brzda s ohľadom na konjunktúru pripustí v časoch recesie výdajové prebytky. Súčasne ale musí byť zabezpečené, že tieto deficity budú v hospodársky lepších časoch kompenzované prostredníctvom príjmových prebytkov. S ohľadom na stav hospodárskeho cyklu by brzda nemala usilovať o ročný vyrovnaný rozpočet, ale skôr by sa brzda mala snažiť o vyrovnanie stavu konjunktúry. S brzdou, ktorá je zameraná na cyklus, sa na jednej strane predíde významným nedostatkom diskrečnej finančnej politiky a na druhej strane sa zúžitkujú výhody stabilizačných účinkov finančnej politiky, v ktorých môže byť dosiahnutý kontinuálny priebeh hospodárskeho rastu. Existuje však aj nebezpečenstvo, že argumenty politiky rastu budú impulzom pre zoslabovanie dlhovej brzdy. Tieto snahy musia čeliť jasnej právnej úprave s reštriktívne vykladanými výnimkami.

Základom brzdy je výdajové pravidlo, pretože zakladá nepriame obmedzenie nárastu výdajov. Keďže nadmerný nárast výdajov bol zodpovedný za dezolátny stav spolkových financií, muselo pravidlo obmedzenia zadlžovania myslieť predovšetkým na to, aby do budúca bol rast výdajov obmedzený. Týmto spôsobom sa zabezpečilo, že podiel štátnych výdavkov na HDP bude držaný pod kontrolou. Ako nevýhoda výdajového pravidla sa uvádzali rôzne argumenty, a to predovšetkým voľnosť manévrovania pravidla pri hospodárskom cykle. Týmto spôsobom totiž trpí účinnosť výdajového pravidla nielen ku vzťahu obmedzeniu zadlžovania, ale aj k vzťahu k obmedzeniu podielu verejného sektoru na HDP.

3.6.3. Realizácia dlhovej brzdy

Na inštitucionálnom návrhu rozpočtového procesu a zodpovedajúcich kompetencií sa zmenilo najmenej. Pravidlo zaväzuje najmä vládu a parlament. Je to nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, zaistiť rozpočtovú rovnováhu počas celého

hospodárskeho cyklu. Rozpočet parlamentu zostáva úplne v rámci výdavkových limitov pravidlom zaručeným. Pre úspech dlhovej brzdy je rozhodujúce, že pri dôležitých nástrojoch finančného riadenia zasiahne. Predmetom ustanovenia dlhovej brzdy by mal výslovne byť:

- Odhad
- Doplnky k odhadu

V odhade sa môže realizovať pravidlo priamo v množstve výdavkov. Dodržiavanie tohto pravidla je ľahko pochopiteľné, keď náklady nie sú vyššie ako odhadované príjmy, ktoré boli opravené (stanovené) pre hospodársky rok. To platí s istými obmedzeniami k prihladeniu k zmenám. Relativizácia musí byť odôvodnená tým, že ďalšie úvery a úverové nadmiery koncom roka, výdavky odhadu v dôsledku akéhokoľvek úveru nesmú byť jednoducho navýšené. Pokiaľ ide o jednoduché a pragmatické riešenie Spolková rada navrhle pre dlhovú brzdu vytvoriť pravidlo, ktoré umožní rozvinúť účinok na jeseň. V tomto čase je možné odhadnúť spoľahlivejšie prekročenie výdavkových limitov ako na jar.

Úprava je založená na myšlienke aby dovtedajšie rozdelenie rozpočtových kompetencií boli dodržané. Spolková rada má právomoci škrtať, v súlade s výdavkovým pravidlom, ak je to nevyhnutné. Na takéto opatrenia musí získať v parlamente kvalifikovanú väčšinu podľa klauzuly výnimiek. Obmedzenia vo výdajovom pravidle sú v súlade s finančným plánom.

3.6.4. Úprava výnimiek

Úprava bazíruje na základnej myšlienke pokiaľ možno udržať existujúcu distribúciu rozdelenie rozpočtových kompetencií. Vláda je v rámci svojich právomocí oprávnená realizovať škrt, a to do tej miery, do ktorej sú nevyhnutné škrt pre udržanie výdajového pravidla. Škrty, ktoré sú v právomociach jednotlivých spolkových vlád môže spolková vláda parlamentu iba navrhnúť. Jednotlivé spolkové rady avšak síce môžu určovať štruktúru rozpočtu. Avšak jednotlivé vlády sú viazané na výdajový strop výdajového pravidla. Jedna z možností navýšenia priestoru pre tvorbu rozpočtu zo strany vlády a parlamentu, spočíva nepochybne v tvorbe nariadenia o výnimkách. Aby nedošlo ku ustúpeniu od základnej idey dlhovej brzdy, nastavujú sa špecifické

požiadavky na navýšenie najvyššej možnej hranice pre výdaje v rámci dlhovej brzdy. Preto vláda navrhuje, aby parlament mohol najvyššiu možnú čiastku pre výdaje v štátnom rozpočte (rozpočet, ktorý vláda prezentuje v súlade so striktným pravidlom) navýšiť iba prostredníctvom kvalifikovanej väčšiny. Už pri tom môže vláda požadovať zaťaženie pravidla o výnimkách. Čím vyššie sa nastaví prírastok (nadbytok), tým silnejšia bude väzba na dlhovú brzdu. Absolútna väčšina členov oboch rád podľa článku 159 odstavec 3 Spolkovej ústavy sa javí spolkovej vláde v tejto otázke ako dostatočne veľká skupina bez toho aby bolo možné dopredu vylúčiť oprávnené výnimky. Za predpokladu, že nedosiahne parlamentom zmenený rozpočet kvalifikovanú väčšinu stáva sa automaticky účinným rozpočet s najvyššou možnou čiastkou pre výdaje, ktorý sleduje prísne výdajové pravidlo bez výnimiek. Aby bola zabezpečená transparentnosť pri konzultácii rozpočtu, museli by jednotlivé spolkové vlády, a to prípadne aj na návrh centrálnej vlády, označiť tie výdajové kategórie, ktoré majú spadať pod pravidlo o výnimke. Následkom toho musí tvorba výnimiek nájsť svoje využitie aj v procese dodatočného úverovania. Podobná tvorba výnimiek je nevyhnutná, keďže nie je možné pre niektoré nepredvídateľné situácie, ako napr. ťažká recesia, prírodné katastrofy, vojnové stavy a iné mimoriadne situácie, stanoviť adekvátne sumy pre tieto výdaje. Pokiaľ nastane takýto závažný jav, malo by byť naozaj možné dosiahnuť v parlamente potrebnú kvalifikovanú väčšinu pre navýšenie výdajového stropu. V posledných rokoch viedli úpravy v modeli výpočtu, ako aj zmeny v spôsobe výplaty subvencií, ku vysokej dlhotrvajúcej záťaži, alebo k jednorazovým výdajovým maximám. Napríklad zaúčtovanie pôžičky federácie spoločnosti SBB (švajčiarske železnice) do rozpočtu od roku 1997 zvýšilo objem výdajov ročne o približne 1 miliardu švajčiarskych frankov. Okrem toho spôsobil prechod z dodatočného na priebežné platenie pri subvenciách do zdravotných poisťovní a príspevky do SBB z roku 1998, znateľné jednorazové platobné maximá. V takýchto prípadoch sa vynára otázka, či takéto výdajové skoky majú byť zachytené v rámci rozpočtovania za účelom udržania toho pravidla v ostatných oblastiach, alebo majú byť považované (výdajové skoky) ako výnimka. Tieto rozhodnutia sú výhradne politickej povahy a musia byť preto rozhodnuté na úrovni spolkovej vlády. K tomu navrhuje spolková vláda, že kritérium mimoriadnosti výdajov nebude iba materiálne obmedzené, ale musí byť pokryté aj vo federálnom rozpočte. Isté dodatočné záťaže rozpočtu radovo v niekoľkých stovkách miliónoch by sa mali zachytiť v rámci rozpočtového vyladenia. Vláda je z toho dôvodu toho názoru, že dodatočné výdaje smú byť podriadené pravidlu o výnimkách iba dotiaľ, pokiaľ vedú

k nárastu výdajov oproti štandardnému rozpočtu (ktorý sa riadi štandardným pravidlom) vo výške najmenej 0,5 % výdajov. To predstavovalo pri zavádzaní pravidla objem okolo 250 miliónov frankov.

3.6.5. Sankcie za nesplnenie cieľov z rozpočtu

Obzvlášť v prípadoch schvaľovania rozpočtu, vytvoreného podľa pravidla, a ani pri najväčšej zdržanlivosti pri dodatkoch rozpočtu, nie je vylúčené, že skutočné výdaje v záverečnom účte prekračujú schválené výdaje jednotlivých spolkových rád v súlade s dlhovou brzdou. Príliš vysoko odhadované zvyšky úverov alebo podhodnotené úverové prebytky môžu spolu so schválenými dodatkami viesť ku porušeniu základného pravidla. Tieto prípady predvída sankčný mechanizmus, ktorý z dlhodobého hľadiska vyžaduje kompenzáciu ex post. Nesplnenie cieľov by mali byť vyvažované vyrovnávacím kontom, ktoré sú vedené mimo štátneho rozpočtu a z dlhodobého hľadiska by mali byť odstránené. Toto vyrovnanie by malo napomáhať k tomu aby mohol byť dosiahnutý cieľ vyrovnaného rozpočtu v rámci konjunkturálneho cyklu. Okrem toho má sankcia tiež želaný preventívny účinok. Pri príprave pravidla sa predpokladalo, že sa prípadné prekročenia jednotlivých pravidiel budú pohybovať radovo vo výške niekoľko 100 miliónov frankov.

3.6.6. Vyrovnávacie konto a úsporné opatrenia

Pri všetkých prognózach môže dôjsť ku chybám v odhadoch predovšetkým podhodnotené a nadhodnotené príjmy v rozpočte. Veľkosť rozdielov medzi rozpočtom a účtovníctvom môže byť na základe získaných skúseností aj niekoľko miliárd ročne. Tieto chybné odhady môžu v rámci dlhovej brzdy viesť k vysokému alebo nízkemu stropu výdavkov. Chyby v prognózach by sa mali v rámci vyrovnávacieho účtu zohľadňovať. Pre vyrovnávací účet preto platia tieto nasledujúce zásady:

-Ak bude návrh schválený parlamentom, že maximálna výška pre výdaje bude v rozpočte prekročená, malo by sa zaťažiť práve vyrovnávacie konto. Odpisy nemajú byť zohľadnené. Má byť dodržané pravidlo, že schválené ale nevyčerpané úvery prepadnú. Po schválení štátneho rozpočtu sú maximálne výšky výdajov upravené o výdaje, ktoré boli zle odhadnuté. Ak následná korekcia výdajového stropu na základe skutočne docielených príjmov je nižšia ako pôvodne plánovaný výdajový strop, bude

rozdiel zaťažený na vyrovnávacom účte. Ak je táto čiastka vyššia, zapíše sa na vyrovnávací účet ako kredit. S kreditnými a debetnými operáciami sa neustále mení stav platného vyrovnávacieho účtu. Pri porovnaní s plánovanými príjmami a výdajmi potom môžeme určiť, či je na tomto účte prebytok alebo deficit.

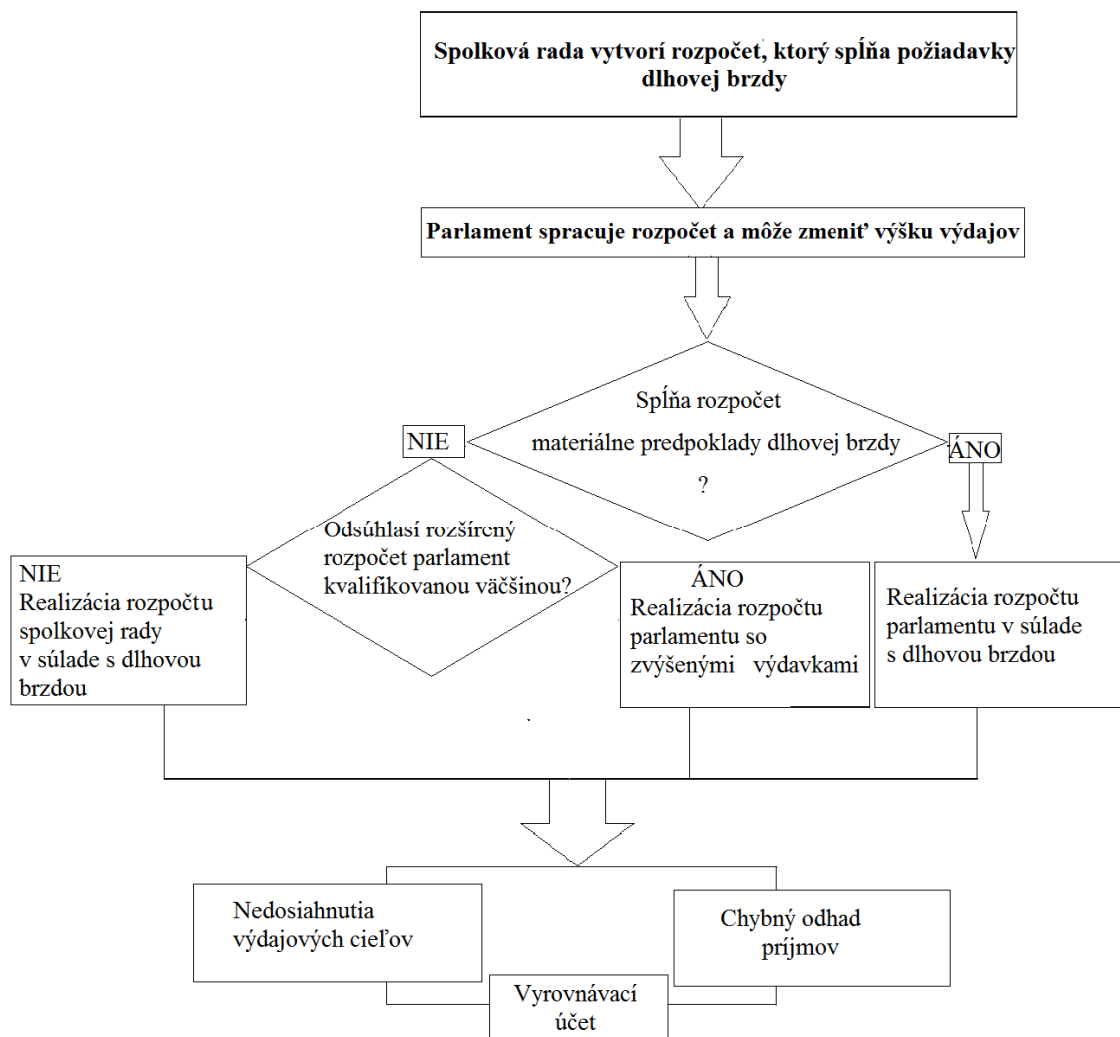
- Prebytky a deficity na vyrovnávajúcom účte sú pri určení maximálnej výšky pre výdaje v nasledujúcich rozpočtoch odstránené. Od jasného vymedzenia súm a časových období pre zníženie by sa malo upustiť, pretože spolková rada a parlament by mala mať z viacerých príčin väčší priestor pre konanie.²⁸ Pre vyrovnanie účtu hrajú vedľa výšky prebytkov alebo deficitov svoju úlohu aj rôzne dôležité aspekty. Ak musia byť prebytky odbúrané, je vedľa hospodárskeho vývoja dôležité zabezpečenie rozumnej fiškálnej politiky. V prípade deficitov sú dôležité na dodatočné potrebné úsporné opatrenia. Aby úlohy dlhovej brzdy neboli spochybnené musí sa pre prípady s veľmi vysokými deficitmi vytvoriť poisťka. Spolková rada sa zaväzuje aby sa deficity na vyrovnávajúcom účte, ktoré prekročili 6% celkových výdavkoch v predchádzajúcom roku, museli v nasledujúcich troch rokoch znížiť na pôvodnú úroveň.

-Vyrovnávací účet má slúžiť ako osobitný inštrument vedľa štátneho rozpočtu. Pri určitej výške deficitov má byť priestor pre manévrovanie vo fiškálnej politike pre vládu obmedzený. Rozhodujúcim kritériom má byť dodržiavanie pravidiel a predložených vyrovnávacích plánov.

-Na dodržanie rozpočtovej brzdy Bundesrat v prvom rade rozhodne o úsporných opatreniach, kde má právomoc a ak to nestačí bude Bundesrat nútený prikázať parlamentu dodatočnú zmenu zákonov. Lokálne vlády sú viazané úspornými opatreniami Bundesratu a ak je prekročená hranica 6 %. Parlament ale môže zmeniť celú štruktúru úsporných opatrení. Schéma č.1 ukazuje prehľadnejšie realizáciu dlhovej brzdy. Schéma č.2 ukazuje mechanizmus vyrovnávacieho účtu alebo tiež fiškálny priestor pri odbúravaní vyrovnávacieho účtu.

²⁸ Botschaft zur den Schuldenbremse
Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf>

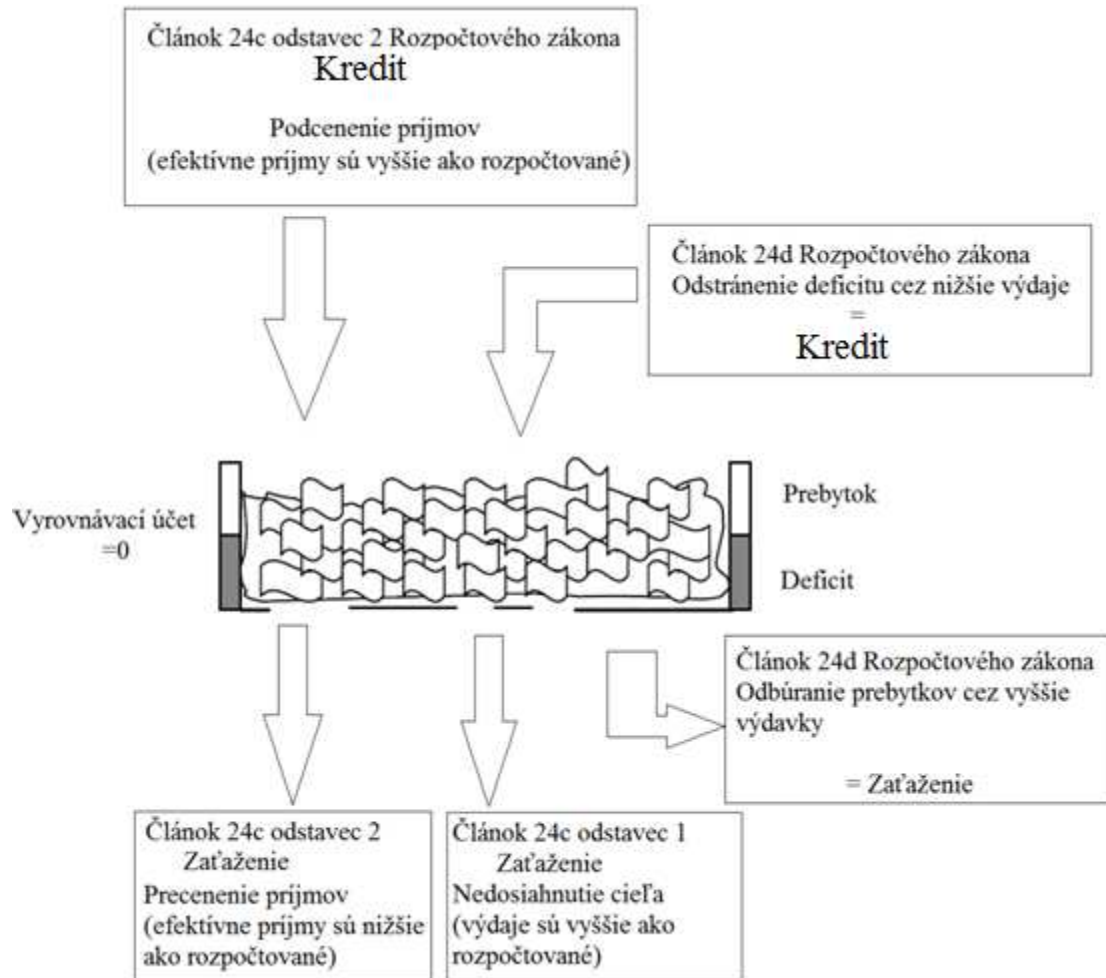
Schéma č. 1: Realizácia dlhovej brzdy



zdroj: Botschaft zur den Schuldenbremse, 2000²⁹

²⁹ Botschaft zur Schuldenbremse, 2000
 Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf>

Schéma č.2: Mechanizmus vyrovnávacieho konta



zdroj: Botschaft zur den Schuldenbremse, 2000³⁰

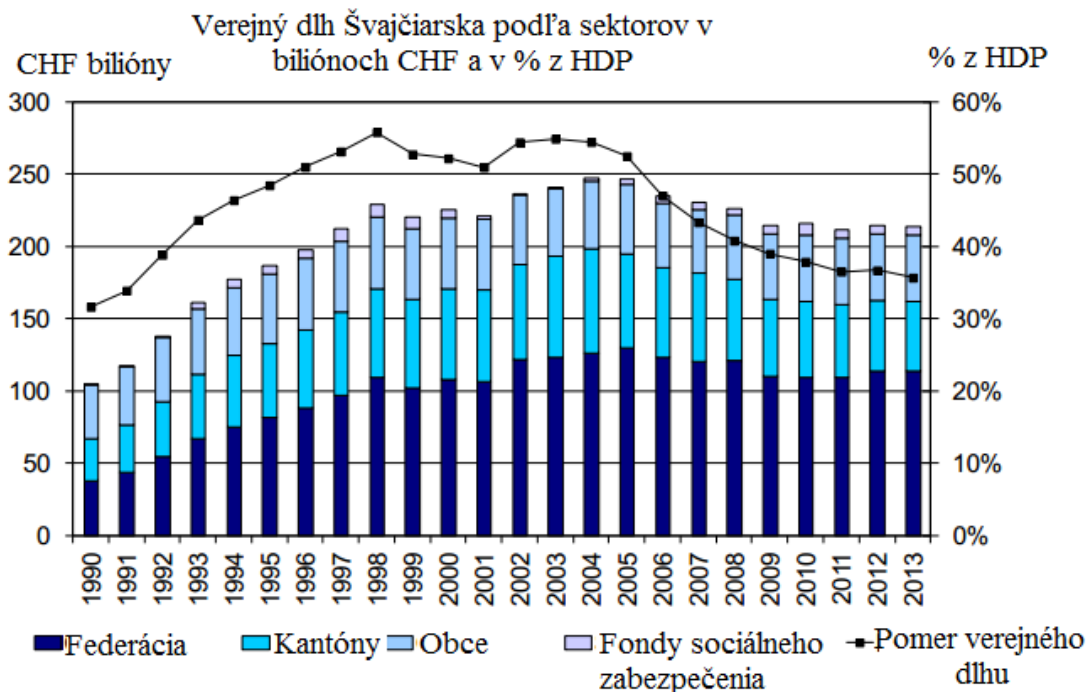
3.6.7. Čo sa podarilo Švajčiarsku od zavedenia dlhovej brzdy

V Švajčiarsku sa od zavedenia dlhovej brzdy v roku 2001 podarilo dosiahnuť niekoľko úspechov. Zaväzujúce pravidlá brzdy pomohli k okamžitému vyrovnaniu federálneho rozpočtu. Dlhová brzda taktiež zabránila k použitiu vyšších daňových výnosov počas hospodársky silných rokov pred rokom 2009 k použitiu na doplňujúce, nové výdaje, ale uchovala ich v podobe akumulovania prebytkov na zníženie zadlženosti. Pravidlo sa osvedčilo aj v hospodársky ťažkých časoch. Vďaka výnimke v pravidle bolo počas finančnej krízy možné posilniť kapitál UBS (najväčšia švajčiarska finančná inštitúcia) bez toho aby boli ohrozené právomoci federácie.

³⁰ Botschaft zur Schuldenbremse, 2000
Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf>

Prispôsobivosť mechanizmu taktiež zaručila, aby sa výdaje počas recesie a následkom krízy nemuseli znižovať a poskytovala priestor pre stabilizáciu.³¹

Tabuľka č.11



Zdroj: Swiss public finances 2010-2013: Short-term trend marked by impending economic downturn³²

CHF = švajčiarsky frank

4. Česká republika

4.1. Fiškálne pravidlo

Vo februári 2012 publikovala Česká Banková Asociácia report ohľadom stavu verejných financií v Česku spolu s návrhom fiškálneho pravidla, z ktorej bude čerpať aj táto kapitola. V roku 2004 Česká republika prijala v rámci fiškálnej politiky výdajové stropy (strednodobé výdajové rámce), ktorými sledovala cestu ku stabilizácii fiškálnej politiky v Česku. Následne štátne rozpočty sa (z pohľadu cieľov stanoveného cieľa)

³¹ The debt brake – the success story

Federal department of finance, Swiss Confederation

³² Swiss public finances 2010-2013: Short-term trend marked by impending economic downturn,

Federal department of finance, Swiss confederation, 29.2.2012

Online: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26114.pdf>

ukazujú na ich obmedzenú účinnosť, aj keď ako aj v predchádzajúcich prípadoch, úlohu v tom predstavuje aj zlý hospodársky vývoj posledných rokov.

Podľa reportu sa ako hlavné dôvody pre obmedzenú účinnosť daného výdajového stropu javí:

- Vedomé porušovanie pravidla od samého začiatku.
- Slabá záväznosť pravidla (vrátane faktu, že v jednom prípade neboli tieto rámce vôbec schválené parlamentom).
- Zmeny rámcov v ich výške pre konkrétne roky, následné neplnenie zvýšených limitov.
- Nestabilné a ťažko predvídateľné príjmy (v poslednej dobe sa zdajú byť spojené s nahodnocovaním niektorých daňových príjmov a výdajov napr. typu dlhová služba). Neexistujúce špecifikácie pre užitie vyšších ako očakávaných príjmov, nezahrnutie daňových úľav, ktoré pôsobia procyklicky.
- Absencia zohľadnenia konjunkturálneho vývoja pri stanovovaní rámcov

4.2. Dnešná fiškálna situácia v ČR

Kríza, ktorá nasledovala po období vyššieho rastu spojeného s voľnou fiškálnou politikou, viedla ku zvýšeniu deficitov v českom štátnom rozpočte. Verejné financie sa vzdialili aj minimálnym požiadavkám Maastrichtských kritérií. Nutnosť dostať verejné financie k menším deficitom znamená vykonať rýchlu konsolidáciu, ktorej rýchlosť je ale ťažko stanoviteľná. Ďalšie pokračovanie krízy by mohlo načrtnúť otázku, ako by mala fiškálna politika reagovať na hospodársky pokles, ktorý znamená výpadok daňových príjmov a spôsobuje deficity nad očakávaniami, aj je stále pomer verejného dlhu voči HDP v krajine relatívne nízky. Dobře navrhnutý fiškálny rámec by mal pomôcť v smerovaní fiškálnej politiky i v dobe, keď samotné hospodárenie štátu konkrétne pravidlo nedokáže splniť.

4.3. Ako dopomôcť k lepšiemu hospodáreniu s verejnými financiami

V tomto období dlží Česká republika už okolo 1600 miliárd českých korún, čo je skoro 160 000 korún na obyvateľa a tento dlh stále rastie.³³ So sebou prináša aj značné náklady, pretože so zvyšovaním sa štátneho dlhu rastie aj tzv. dlhová služba – platenie úrokov, ktoré sa v súčasnosti pohybuje už okolo 65 miliárd ročne. Vládnuci politici zatiaľ neprejavili ochotu tento narastajúci dlh podstatne znížiť, či už boli pri moci pravicové alebo ľavicové vlády. Znížiť deficit, tj. skonsolidovať verejné financie sa dá 2 spôsobmi, a to nepopulárnym škrtaním výdajov, alebo zvyšovaním daní. Politici doteraz väčšinou volili pre nich priechodnejšiu variantu zvyšovania daní. Vláda premiéra Topolánka zvyšovala DPH z 5 % na 10 %, zaviedla sa nové dane z elektriny, plynu a uhlia. Vláda Jana Fischera pre zmenu zvyšovala zdanenie benzínu, nafty alebo piva. Permanentne, aj pod dohľadom smerníc z Európskej únie rastie zdanenie cigariet. V nasledujúcej kapitole by som rád uviedol niektoré návrhy ekonóma Petra Macha, ktorými cestami by sa dalo znížiť rastúce zadlženie krajiny na strane výdajov.

4.3.1. Znižovanie výdajov a privatizácia ako recept na deficit

Ako jeden z prvých a najlogickejších návrhov je zmraziť rast miezd v štátnej správe a veľmi nepopulárne pozastavenie valorizácie dôchodkov. Ďalšími zaujímavými návrhmi sú napríklad zrušenie sčítania ľudu (2,5 miliardy korún) zrušenie dotácií k stavebnému šporeniu (15 miliárd korún). Štát by mal možno taktiež prehodnotiť krytie bežných výdajov znižovaním svojho kapitálového majetku, ako je napr. ukrajovanie zo štátneho podielu v ČEZe. Medzi ďalšími, taktiež nepopulárnymi opatreniami, sú napr. znižovanie sociálneho štátu. Je paradoxné, že štát v roku 2010 platil 11 tisíc ľuďom aby sa starali o svoje deti, ale financoval to, bohužiaľ, nie z daňových príjmov, ale tým, že zadlžil práve tieto deti. Poslanci zvyšovanie sociálnych dávok podcenili a dopad novoprijatých zákonov a skutočných výdajov bol niekoľkonásobne vyšší ako prezentovali v dôvodovej správe. Rodičovské príspevky boli v roku 2006 zvýšené o 300 %, prinavrátením tohto rodičovského príspevku na pôvodnú úroveň by mohla Česká republika ušetriť približne 24 miliárd korún. To že sa znížia sociálne transfery sa dá ľahko kompenzovať napr. zrušením primiešavania biopalív do benzínu a nafty, čím by zlacneli pohonné hmoty a potraviny. Ďalším zaujímavým návrhom je zrušenie

³³ Veřejný dluh, 28.3.2012

Online: <http://www.verejnydluh.cz/>

9. ročníka základnej školy (znížil by sa tak vek ukončenia školského procesu u mládeže – u stredoškolákov na 18 rokov a u vysokoškolákov na 23 rokov a tým by sa nielen ušetrili peniaze idúce na vzdelanie, ale ľudia by začínali skôr pracovať, a to by prinieslo do štátnej kasy ďalšie peniaze z daní z príjmu atď.) Z môjho pohľadu rozumný návrh je postupné znižovanie počtu zamestnancov v štátnej správe, pre ilustráciu Český štatistický úrad s 1500 zamestnancami, alebo Ministerstvo pôdohospodárstva s cca. 2100 zamestnancami. Znižovanie zamestnancov na vlastných úradoch je z pohľadu vedúcich orgánov na týchto úradoch len veľmi ťažko priechodné. Sprivatizovanie štátneho majetku by mohlo priniesť do štátnej kasy potrebné financie na zníženie dlhového zaťaženia. Je otázne, či je zmysluplné nalievanie verejných peňazí do Českých aerolínií, vlastníenie firiem, ktoré by mali vlastníť výhradne súkromné osoby, ako je napr. firma Korado (výrobca radiátorov), sieť čerpacích staníc Eurooil, hotel Thermal v Karlových Varoch alebo pivovar Vyškov (cca 10 miliárd korún).³⁴

4.4. Návrhy pre fiškálny rámec v ČR

Návrh fiškálneho rámca sa musí zaoberať niekoľkými otázkami, a to konkrétne analýzou vlastností jednotlivých možných častí takéhoto rámca a posúdením, či sú tieto súčasti vhodné pre Českú republiku. Základnými predpokladmi fiškálneho rámca pre Českú republiku je vývoj verejných financií a vývoj ekonomiky. Ďalším dôležitým aspektom je aj fungovanie nezávislej fiškálnej rady, pretože Česká republika má zatiaľ s fungovaním podobných inštitúcií zlé skúsenosti. Táto rada by mohla byť príliš servilná voči politickým rozhodnutiam a na druhej strane náchylná ku zániku, ak by svoje postoje presadzovala striktné. Preto aj pre prípad Českej republiky by vhodnejšie nastavenie pravidla bolo, keby pozostávalo z exaktných častí, kde by nebol veľký priestor pre inú interpretáciu poprípade riziko úplného politického zrušenia. Rámec by taktiež mal byť naviazaný na kvalitné a nezávislé dáta, ktoré zahŕňajú celý verejný sektor, tak ako sa popisujú v ESA 95 (pri ESA 95 je zaručená vysoká miera transparentnosti) Vláda Českej republiky má rôzny vplyv na jednotlivé časti vývoja štátneho rozpočtu, napr. zadĺženie jednotlivých nižších územnosprávnych celkov má v kompetencii ovplyvniť len veľmi obmedzene. Keby mali tieto položky dosahovať

³⁴ MACH P.: Jak vyrovnat státní rozpočet bez zvyšování daní
Online: <http://petrmach.cz/cze/prispevek.php?ID=473>

podstatný vplyv na fiškálny vývoj, vláda by musela zvážiť zmenu veľkosti vplyvu na tieto položky k lepšej možnosti manévrovania. Ignorovanie takejto skutočnosti môže mať zlý vplyv na kredibilitu celej fiškálnej politiky štátu.

4.5. Fiškálny rámec

Pravidlo, ktoré by malo dostatočnú dôveryhodnosť by jednoznačne malo poberať najvyššiu právnu silu, čo znamená, žeby jednoznačne malo byť zakotvené v ústave, ako je to v prípade Švajčiarska. Jednou z variant dlhovej brzdy pre Českú republiku je tzv. „maximálny pomer verejného dlhu k HDP“. Táto forma ústavného pravidla má ale slabú možnosť ovplyvniť fiškálny vývoj krátkodobo, pretože odstup od maximálnej hodnoty zadlženia a súčasného stavu poskytuje priestor pre krátkodobé zvýšenie dlhu bez aplikovania dlhovej brzdy. Krátkodobo by mal byť fiškálny vývoj zacielený a cyklicky očistený pre každý fiškálny rok, ako je to v súčasnosti praxou vo Švajčiarsku. Fiškálny rámec by mal byť taktiež doplnený o fungujúce sankčné mechanizmy, ktoré by mali nastupovať po zistení aktuálnej výšky pomeru dlhu k HDP a rezervy k ústavnému pravidlu o maximálnom zadlžení. Nemenej potrebnou súčasťou rámca by malo byť aj vytvorenie fiškálnej rady. Tá by mala mať vyššie právomoci, čo sa týka otázky verejných financií. Ak by malo dôjsť k odklonu politických elít od predpísanej a žiaducej fiškálnej politiky nastavenej vo fiškálnom rámci, nastúpila by so svojimi právomocami zasiahnuť práve fiškálna rada. Existuje viacero variant ako nastaviť maximálny pomer zadlženia v dlhovej brzde. Buď to môže byť exaktné maximum, kedy prekročenie by znamenalo výrazné dôsledky, alebo len orientačný strop, ktorý by mohol byť nižší ako súčasné zadlženie, alebo jeho prekročenie by bolo prípustné. Pre účinnejšiu variantu hovorí exaktné maximum, ktoré sa dá vo vypätých situáciách zmeniť, poprípade ústavnou väčšinou v parlamente úplne vypustiť. Ako sankčný mechanizmus by mohla byť použitá hrozba predčasných volieb pre nedodržanie ústavných limitov. V tomto prípade by nová vláda musela vykonať nepopulárne ekonomické opatrenia. V súčasnosti sa počíta s verejným dlhom ku koncu roku 2012 na úrovni cca. 43 %, preto odborníci navrhujú aby sa s ústavným pravidlom počkalo a mohlo zaviesť na úrovni 50 % z HDP, čím by sa vytvoril určitý vankúš okolo 10 percent, ktorý by slúžil pre nástup sankčných mechanizmov. Ako už bolo spomínané v predchádzajúcich kapitolách, zavedeniu fiškálneho pravidla by mala predchádzať konsolidácia, aby boli verejné financie lepšie pripravené pre prechod pod pravidlo. Väčšina ekonómov sa prikláňa k ešte nižšiemu stropu ako 50 % (napr. 40 %), výhodou

by bolo hlavne možné nižšie daňové zaťaženie, čo by mohlo vyústiť k prilákaní zahraničných investícií a zvýšeniu rastu HDP.

4.6. Vybrané ustanovenia doplňujúce ústavné obmedzenie

Obmedzenie pomeru verejného dlhu voči HDP zakotvené v ústave plus sankcie za jeho nedodržanie nemusí predstavovať dostatočnú úpravu. Je vhodné prijať ďalšie ustanovenia, ktoré obmedzujú diskrečné opatrenia fiškálnej politiky a môžu znižovať verejný dlh aj pri vyššej rezerve ku limitu zadlženia. Tieto ďalšie pravidla by mali hlavne za úlohu ovplyvňovať krátkodobú fiškálnu politiku a zostavovanie štátneho rozpočtu. Keďže jednou z rolí štátneho rozpočtu by mala byť aj funkcia stabilizačná je nemožné aby sa rozpočet správala procyklicky a mal by byť každý rok očistený vplyv cyklickosti. To môže mať niekoľko nežiaducich efektov, ako napr. riziko zhoršenia dlhovej situácie (zlým odhadom cyklicky očisteného salda), veľké výkyvy v pomere dlhu voči HDP, ťažkú preukázateľnosť dodržania cieľovej hodnoty schodku. Preto takáto požiadavka nevyhnutne musí so sebou prinášať zvýšenú transparentnosť rozpočtovej politiky, ale aj existenciu sankcií a fiškálnej rady. Kľúčovou premennou, na ktorej by mal byť postavený celý fiškálny rámec s doplňujúcimi ustanoveniami by mal byť vývoj dlhu. Požiadavka na pomer cyklicky očisteného deficitu k HDP by mohla byť odborníkmi navrhnutá najviac 0 až 0,5 % HDP. Tieto hodnoty by mali dosiahnuť určitú stabilizáciu pomeru dlhu voči HDP. Neodmysliteľnou súčasťou fiškálneho rámca by mala byť nezávislá fiškálna rada a taktiež sankčný mechanizmus.

4.7. Sankcie

Existujú rôzne typy sankčných mechanizmov. Dôležitým aspektom presadzovania fiškálneho rámca je zrozumiteľnosť, transparentnosť a jasnosť, čo by malo byť súčasťou aj mechanizmu vynucovania. Dodržiavaním pravidiel a prezentáciou výsledkov na verejnosti by mohla vláda udržiavať kredibilitu verejných financií, ale aj dôveru voličov. Sankcie by nemali byť postavené príliš prísne a vynucované ihneď. Keby ich politické authority nemali motiváciu, kvôli spomínaným atribútom, dodržiavať, mohlo by dôjsť k ich zrušeniu. Zachovanie právomoci vlády a parlamentu pri zostavovaní rozpočtu môže tiež podporiť vyššiu politickú priechodnosť jednotlivých návrhov.

4.7.1. Navrhované sankcie Českou bankovou asociáciou

1. Pomer dlhu k HDP sa drží o 10 percentuálnych bodov nižšie ako je stanovené ústavným zákonom.

V tomto prípade fiškálna politika zodpovedá požiadavkám fiškálneho rámca, fiškálna rada plní svoju poradnú úlohu a úlohu komunikácie s verejnosťou.

2. Vzďialenosť výšky pomeru dlhu k HDP od ústavného limitu je na 10 percentuálnych bodoch

Fiškálna politika sa odchyľuje od cielenej oblasti nežiaducim smerom, hranica zadĺženia hraničí s maximálne povoleným pomerom dlhu. Sankčný mechanizmus by mal začať svoje pôsobenie spôsobom, že napr. zabrzdí ďalšiu účinnosť všetkých ustanovení, ktoré spôsobujú dodatočné výdaje (s platnosťou určitých výnimiek, ako je to v prípade Švajčiarska – situácie vysokého nebezpečenstva) Fiškálna rada stále hrá „len“ poradnú úlohu a konsolidácia k odvráteniu zhoršenia situácie je plne na opatreniach vlády.

3. Aktuálny pomer dlhu voči HDP je od limitu vzdialený len 5 percentuálnych bodov.

Fiškálna situácia sa zhoršila a existuje tu vážne ohrozenie dodržania ústavného limitu. Fiškálny rámec by v tomto prípade mal predpokladať okamžité rozpočtové opatrenia, ktoré v krátkom čase dokážu skonsolidovať rozpočet. Vláda by takto mala povinnosť prijať opatrenia, ktoré prinavrátia rozdiel nad 5 percentuálnych bodov už pod dohľadom fiškálnej rady a taktiež pri zohľadnení vývoja konjunktúry. Opatrenia by mali obsahovať úspory v rozpočtových kapitolách. V prípade nedodržania plošných opatrení (napr. zastavenie valorizácie povinných výdajov) by v takom prípade bola povinná vláda podať demisiu. Súčinnosť fiškálnej rady by znamenala odsúhlasenie opatrení v rámci rozpočtu až kým sa požadovaný rozdiel nevráti ku požadovaným percentám.

4. Porušenie ústavného zákona

Sankcia by v tomto prípade nastala bezodkladne a bola by ňou demisia vlády a vypísanie nových volieb. Ak by aj vláda nebola zodpovedná za vzniknutú situáciu (rýchly prepád HDP, daňových príjmov, neočakávaná situácia vyžadujúca okamžitý zásah) nové voľby by priniesli novú vládu s jasným mandátom vzniknutú situáciu riešiť.

5. Ďalšie sankcie

Doplnkom by mohli byť ďalšie sankcie, a to sankcie pre nezodpovedných členov vlády, parlamentu, napríklad vo forme automatických poklesov platov (ako to prednedávnom bolo schválené v slovenskom parlamente). Sankcia za porušenie pravidla dodržania stanoveného deficitu rozpočtu by bola aplikovateľná zložitejšie, pretože výpočet cyklicky očisteného salda v krátkom odstupe od analyzovaného vývoja môže sprevádzať nepresnosti, čo môže mať za následok nezhody v názoroch fiškálnej rady a vlády na otázku porušenia alebo neporušenia daného pravidla vládou. Pri úspechu fiškálneho pravidla a znížení pomeru verejného dlhu by mohla nastať situácia uvoľnenejšieho správania sa fiškálnej politiky vlády, preto by bolo vhodné po takomto znížení ústavné pravidlo postupne sprísniť, aby sa takejto situácii predišlo. Dané sankcie by nemali platiť od začiatku účinnosti pravidiel (takisto ako aj samotné pravidlo by malo byť zavedené až po určitej konsolidácii) a malo by sa dostávať do účinnosti postupne.

4.8. Fiškálna rada

Rada, ako nezávislý orgán, je súčasťou mechanizmov dlhových brzd vo viacerých krajinách, a mala by dopomôcť ku správne fungovaniu celého fiškálneho rámca. Ako už bolo spomínané, mala by zohrávať úlohu pri komunikácii fiškálnej politiky s verejnosťou. V dnešnej dobe striedania politických elít (striedanie ľavicových a pravicových vlád) môžeme pozorovať veľmi slabú transparentnosť rozpočtovacieho procesu a zadlžovania krajiny, k čomu má vláda mandát, a ktoré nie je pod dohľadom žiadnej inštitúcie alebo verejnosti a problém sa spomína len v politickom boji pri podčiarkovaní zaťažovania budúcej generácii zvyšujúcim sa dlhovým bremenom a dlhovou službou. Túto úlohu by mala zohrávať fiškálna rada, ktorá by upozorňovala na zlé hospodárenie verejnosť a zvýšiť transparentnosť narábania s verejnými financiami.

4.8.1. Rizika fiškálnej rady

S pôsobením fiškálnej rady sú tiež spojené rozličné riziká. Vznik rady by podmieňoval ďalšie náklady vo verejnom sektore, nedostatočná nezávislosť rady, jednoduché ovplyvňovanie jej členov zo strany politických autorít alebo vznik konfliktu s politickými autoritami, čo môže ohroziť ďalšie pôsobenie rady.

4.8.2. Právomoci

Najdôležitejšou úlohou rady by mala byť hlavne poradná a konzultačná právomoc. Zasahovanie do právomoci vlády zostavovať verejný rozpočet by malo byť prípustné iba v obmedzených prípadoch pri nedodržiavaní pravidiel zo strany vlády. Nežiaduci vývoj by mal byť aj pod ostrým drobnohľadom verejnosti, ktorú by fiškálna rada mala informovať o krokoch pri konsolidácii. (Táto požiadavka ale nemusí byť splnená pre názorovú odlišnosť vo verejnosti k dlhovému financovaniu jednotlivých fiškálnych funkcií) Rada pri svojej poradnej funkcii môže taktiež plniť úlohu akéhosi kontrolóra správnosti postupov vlády pri zostavovaní rozpočtu. Právomoci rady by mali byť jasne a zrozumiteľne definované aby sa predišlo potenciálnym konfliktom medzi vládou a radou o niektoré právomoci, tieto vzťahy by mali byť konkrétne definované. Medzi hlavné právomoci fiškálnej rady by teda mali patriť hlavne: analýza minulých rozpočtov, plnenie fiškálneho rámca, perspektívy pre ďalšie rozpočty, zapojenie sa do rozpočtových opatrení, stanoviská ku ekonomickým parametrom návrhu rozpočtu, výdajové a príjmové priebežné predpovede, stanoviská ku návrhu rozpočtu pred jeho schválením v parlamente, analýza plnenia rozpočtu počas roka, poprípade návrh zmien rozpočtu počas rozpočtového obdobia atď. Rada by mala byť postavená tak, aby čo najmenej zaťažovala verejné financie a zároveň poskytovala odbornú činnosť na vysokej úrovni. Česká banková asociácia pre radu navrhuje zloženie o nanajvýš 5 členoch. Dôležitým aspektom vo fungovaní rady je určite aj spôsob jej menovania a vedenia. Každá forma nezávislosti takejto inštitúcie vykazuje určité riziká. Pri menovaní rady by bolo vhodné rozložiť právomoci pri menovaní členov rady medzi viaceré inštitúcie a taktiež časovo rozlíšiť mandáty jednotlivých členov. Menovať členov by eventuálne mohli tieto orgány: vláda, minister financií, jednotlivé komory v parlamente. Členovia rady by mali byť odborne na vysokej úrovni a v zamestnaneckom pomere k rade. Fiškálna rada by mala mať čo najmenej členov (3-5), vedúcu rady by mal byť vybraný v konkurze.³⁵

³⁵ Niedermayer L. a kolektiv, Fiskální rámec pro Českou republiku, Česká bankovní asociace, 2012

Záver

Konkurencieschopnosť národného hospodárstva môže byť ohrozená rastúcou mierou štátneho zadlženia. Zavedenie účinných fiškálnych pravidiel môže významnou mierou prispieť k udržaniu rozpočtovej disciplíny. Rastúci dlh vedie k rastúcej dlhovej službe štátu v podobe každoročne sa zvyšujúcich úrokov. Ak sa zadlženie dostane k takým hraniciam, že súkromní investori počítajú s vyššou pravdepodobnosťou, že dlhy krajiny nebudú splatené, rastú aj úroky. Krajiny s takýmito vysokými dlhmi sa pri prechode do recesie, kedy im výrazne klesnú daňové príjmy, môžu ľahko vystaviť riziku bankrotu. Reálnemu bankrotu zvyknú predchádzať rôzne pôžičky alebo záruky medzinárodných inštitúcií ako Medzinárodného menového fondu alebo Európskej únie, ktoré sú často podmienené nutnou privatizáciou alebo inými podmienkami pre dlžníka. Motiváciou týchto medzinárodných inštitúcií môže byť aj záujem skupín, ktoré za vidinou ziskov investovali do dlhopisov krajiny s vysokou rizikovou prirážkou. Reálny bankrot má najhorší dopad na samotných veriteľov. Štátny bankrot obvykle sprevádza aj nápor vkladateľov na banky. V tomto prípade väčšinou vlády pristúpia k úveru od centrálnej banky (možnosťou je aj menová reforma). Štátny bankrot môže prebiehať inak v krajinách s vlastnou menou a inak keď je krajina súčasťou menovej únie. Či už sa bankrot rieši dodaním dodatočnej likvidity bankám, čo vedie k inflácii, alebo anulovaním úspor, znamená to citeľnú stratu bohatstva pre veľkú časť populácie a taktiež ďalšie hospodárske a politické dôsledky.

Zákon o vyrovnanom verejnom rozpočte nie je vôbec jednoduchým právnym predpisom k presadeniu do legislatívneho rámca fiškálnej politiky. Predstavuje pre mňa cestu, ktorým by sa malo obmedziť nezodpovedné míňanie krajín verejných financií na úkor budúcich generácií. V diplomovej práci som chcel hlavne načrtnúť spôsoby, akými krajiny do svojej fiškálnej politiky zavádzali fiškálne pravidlá, ako je aj Zákon o vyrovnanom rozpočte a ich úspešnosť pri jeho presadzovaní. Niektorým krajinám to šlo horšie (USA), v iných sa zdá byť nový fiškálny rámec účinný a politici sa ho snažia dodržiavať (Švajčiarsko). Fiškálny rámec Švajčiarska nezaručuje každoročne vyrovnané rozpočty a politici majú veľký priestor pre diskrečné opatrenia, keď je to potrebné. Aj napriek tomu sa mu darí udržať verejné financie na uzde a prispôbovať výdaje štátu prostrediu hospodárskeho cyklu. Krajinami, kde fiškálny rámec funguje

a prejavilo sa to aj na citeľnom znížení zadĺženia, by sa mohla inšpirovať aj Česká republika. Pozitívny efekt by nemusel byť len vo zvýšení kredibility krajiny na finančných trhoch, ale aj napr. transparentnosť alebo zníženie korupcie pod dohľadom fiškálnej rady. To, že má krajina v svojom právnom poriadku zavedené fiškálne pravidlo obmedzujúce zvyšujúce sa zadĺženie, ešte vôbec nemusí znamenať, že jej verejné financie budú zdravé. K dobrému fungovaniu musí existovať často aj politická vôľa k dodržiavaniu a k vynucovaniu nastavených cieľov. Pravidlá často skrývajú v svojich ustanoveniach rôzne možnosti výnimiek a pozastavenia účinnosti. Pri týchto výnimkách môže interpretácia autoritám slúžiť k jednoduchému ignorovaniu platnosti pravidiel. V krajnom prípade to taktiež môže viesť k úplnému zrušeniu pravidiel, napr. jednoduchým presadením novely zákona v parlamente. Voliči pri demokratickom výbere často neberú do úvahy politické ambície pri presadzovaní nákladných verejných investícií a naopak nechávajú sa zlákať napr. sľubovanými novými sociálnymi dávkami. To v konečnom dôsledku, ako môžeme v súčasnosti pozorovať (prípady Grécka, ale aj ďalších krajín) vedie k nestabilite, nepokojom, zníženej dôvery v národnú menu, a drahým zachraňovacím procesom štátov peniazmi daňových poplatníkov.

Literatúra

Wyplosz Ch., Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences,
Online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2011319; 23.3.2012

International Monetary Fund: Fiscal rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009

Ochotnický, P.: Makroekonomické súvislosti verejných financií. In Sivák, R. a kol.: Verejné financie, IURA Edition, Bratislava 2007.

Debrun, Xavie, and Manmohan S. Kumar. 2007. The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. IMF Working Paper 07/171.

Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle
Francesco Giavazzi Working Paper ,2002

Debrun et al., Government size and output volatility:
Should we forsake automatic stabilization , European Commission, 2008

Lešková, E.: Rozdielnosť v jednote. Svetová ekonomická kríza a jej dopady na európsku integráciu
Online: http://is.muni.cz/th/144066/fss_m/diplomova_praca.pdf; 23.3.2012

The debt brake in Germany – Key aspects and implementation
Deutsche Bundesbank, 2011

Buchanan J., The balanced budget amendment: Clarifying the arguments
Public Choice, 2007

Louis Fisher: Congressional Budget and Impoundment Control Act (1974)
online: <http://www.enotes.com/congressional-budget-impoundment-control-act-1974-reference/congressional-budget-impoundment-control-act-1974>; 23.3.2012

Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget Act
Online: <http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2010/12/GrammRudman.pdf>
23.3.2012

Jonathan L. Entin: Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (1985)
Online: <http://www.enotes.com/balanced-budget-emergency-deficit-control-act-1985-reference/balanced-budget-emergency-deficit-control-act-1985>; 23.3.2012

National conference of state legislatures: The Forum for America's Ideas
State balanced budget provisions, 2010

Säälik A., Sound public finances in Estonia – Why and how? 2007, online:
www.jvi.org/fileadmin/jvi_files/DG_ECFIN_Conference/Andrus_Saalik_presentation.pdf
23.3.2012

Bos F.: The Dutch fiscal framework History, current practice and the role of the CPB
online: <http://ideas.repec.org/p/cpb/docmnt/150.html>; 23.3.2012

Botschaft zur Schuldenbremse, 2000
Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf> ; 20.1.2012

SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Art. 100 Konjunkturpolitik;
Online: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/a100.html>; 23.3.2012

Veřejný dluh
Online: <http://www.verejnydluh.cz/>; 28.3.2012

Mach P.: Jak vyrovnat státní rozpočet bez zvyšování daní
Online: <http://petrmach.cz/cze/prispevek.php?ID=473>; 23.3.2012

Mach. P, Ústavní omezení zadlužování jako cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti
Příspěvek do ekonomických listů, 2009

Niedermayer L. a kolektiv, Fiskální rámec pro Českou republiku, Česká bankovní
asociace,2/ 2012

Swiss public finances 2010-2013: Short-term trend marked by impending economic
downturn, Federal department of finance, Swiss confederation, 29.2.2012

Online: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26114.pdf>
23.3.2012