

15. január 2010

Vplyv hospodárskej krízy na saldo verejnej správy Slovenska v roku 2009

Pripravil: Erik Bugyi

V roku 2009 sa na Slovensku predpokladá prehĺbenie deficitu verejnej správy z pôvodne predpokladanej hodnoty vo výške 1,7% HDP¹ na úroveň 6,3% HDP. Z celkového zhoršenia deficitu vo výške 4,6% HDP sa na základe odhadu MF SR podieľa hospodárska kríza príspevom vo výške 4,2% HDP. Najvýraznejším faktorom je trvalá strata potenciálneho produktu, ktorého negatívny príspevok sa odhaduje vo výške 2,5% HDP. Ďalšími významnými faktormi sú cyklická zložka salda, ktorej príspevok k zhoršeniu deficitu dosahuje 1,2% HDP a zmena úrokových nákladov dlhu vo výške 0,5% HDP.

Prejavy hospodárskej krízy

Prejavy hospodárskej krízy sa nevyhnutne premietajú aj do fiškálnej pozície krajiny, pričom kríza ovplyvňuje obe zložky salda verejnej správy, t.j. cyklickú aj štrukturálnu zložku. **Cyklická zložka salda** je ovplyvnená vznikom a prehlbovaním produkčnej medzery v dôsledku zaostávania vývoja HDP za jeho potenciálnou úrovňou. To pri plnení stabilizačnej funkcie verejných financií automaticky vedie k zhoršeniu cyklickej zložky. **Štrukturálna zložka** je ovplyvnená predovšetkým poklesom tempa rastu potenciálneho produktu, čo znamená, že negatívny vplyv na produkčnú stránku ekonomiky sa premieta do úrovne štrukturálneho salda. Negatívnym faktorom vplyvajúcim na štrukturálne saldo je aj nárast úrokových nákladov dlhu spôsobený najmä vyššou potrebou prefinancovania deficitu. Zároveň vlády na súčasnú ekonomickú situáciu reagujú prostredníctvom prijímania opatrení, ktorých cieľom je buď zmierniť vplyvy krízy na ekonomiku, alebo zmierniť výrazne sa zhoršujúcu fiškálnu pozíciu v závislosti od toho, v akej situácii sa daná ekonomika nachádzala pred krízou.

Cieľom tohto komentára je vyčíslieť vplyv hospodárskej krízy na saldo verejnej správy Slovenska v roku 2009, teda v roku, kedy sú jej prejavy v slovenskej ekonomike najvýznamnejšie. Vyčíslenie sa uskutočnilo porovnaním:

- prognózovaného vývoja v období, kedy sa nepredpokladal podstatný vplyv krízy na slovenskú ekonomiku - prognózy MF SR zo septembra 2008 a návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2009 až 2011 schválený vládou SR dňa 15. októbra 2008 a
- aktuálneho vývoja - prognózy MF SR zo septembra 2009 a Správa o makroekonomickom prostredí a vývoji verejných financií za tri štvrtroky 2009 a predikcia vývoja do konca roka.

Významné zhoršenie salda
VS na Slovensku

Návrh rozpočtu verejnej správy predpokladal v roku 2009 deficit verejnej správy vo výške 1,7% HDP. Na základe aktuálneho odhadu sa v roku 2009 očakáva deficit vo výške 6,3% HDP. Zhoršenie salda vo výške 4,6% HDP možno pripísať viacerým faktorom, ktoré sú sumarizované v nasledujúcej tabuľke.

¹ Cieľová hodnota deficitu verejnej správy vo výške 1,7% HDP na rok 2009 bola súčasťou návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2009 až 2011 schváleného vládou SR dňa 15. októbra 2008. Tento cieľ ešte neuvažoval s podstatným vplyvom hospodárskej krízy na slovenskú ekonomiku. V novembri 2008 však v dôsledku prvých prejavov krízy došlo k aktualizácii makroekonomických a daňových prognóz MF SR, čo zároveň vyústilo do zmeny cieľovej hodnoty salda verejnej správy na rok 2009. Z tohto dôvodu NRSR dňa 28. novembra 2008 schválila rozpočet verejnej správy na rok 2009 s deficitom vo výške 2,1% HDP. Nárast deficitu v porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu možno pripísať výlučne vplyvu pôsobenia krízy na slovenskú ekonomiku.

Príspevky k zhoršeniu salda
v roku 2009...

Príspevky k zmene salda verejnej správy v roku 2009 (ESA 95, % HDP)	
1. Predkrízové saldo verejnej správy	-1,7
2. Odhad salda verejnej správy	-6,3
3. Zmena (2-1)	-4,6
Príspevky k zmene salda:	-4,6
Cyklická zložka	-1,2
Jednorazové efekty (možnosť výstupu z 2. piliera)	-0,1
Vplyv zavedenia 2. piliera dôchodkového systému	-0,2
Platené úroky	-0,5
Štrukturálne primárne saldo:	-2,6
- vplyv zmeny odhadu potenciálneho produktu	-2,5
- protikrízové opatrenia	-0,4
- viazanie výdavkov štátneho rozpočtu	0,5
- iné faktory	-0,1

Pozn.: (+) zlepšenie, (-) zhoršenie salda VS

Zdroj: Ministerstvo financií

...príspevok cyklickej zložky
vo výške 1,2 % HDP...

Na celkovej zmene salda verejnej správy sa výraznou mierou podieľala **cyklická zložka**, ktorá vplyvom významnej zmeny odhadu produkčnej medzery na rok 2009 (z 0,2% potenciálneho produktu v rozpočte na -3,9% potenciálneho produktu podľa aktuálnej prognózy) prispeje k zhoršeniu salda vo výške 1,2% HDP. Veľkosť cyklickej zložky závisí od veľkosti produkčnej medzery a od elasticít vybraných príjmových a výdavkových kategórií (agregované prostredníctvom koeficientu citlivosti salda na zmeny v produkčnej medzere), ktoré reagujú na výkyvy v ekonomickej aktivite. Ide predovšetkým o zmeny v daňových a odvodových príjmoch a zmeny výdavkov súvisiacich s nezamestnanosťou. Veľkosť citlivosti salda VS na zmeny v produkčnej medzere preberá MF SR v plnej miere z odhadov Európskej komisie vychádzajúcej z metodiky OECD², pričom pre Slovensko je stanovená vo výške 0,29³.

...zvýšenie úrokových
nákladov o 0,5 % HDP...

Zvýšenie deficitu verejnej správy vedie zároveň k zvýšeniu potreby jeho prefinancovania najmä prostredníctvom emisií štátnych dlhopisov. Uvedená skutočnosť sa prejaví vo vyšších **úrokových nákladoch** spojených s dlhom verejnej správy. Negatívny príspevok tohto faktora dosiahne 0,5% HDP.

...vplyv straty potenciálneho
produktu vo výške 2,5 %
HDP

Najvýznamnejšou položkou je **štrukturálne primárne saldo**, ktoré sa v porovnaní s rozpočtom zhorší o 2,6% HDP. Na tomto vývoji sa podieľa vplyv zmeny odhadu potenciálneho produktu, diskkrétne opatrenia vlády a iné faktory:

- **Zmena odhadu potenciálneho produktu** má vplyv na štrukturálne saldo najmä prostredníctvom úrovne štrukturálnej nezamestnanosti, ktorá ovplyvňuje výšku daňových príjmov a výdavkov spojených s nezamestnanosťou. Strata potenciálneho produktu spôsobená krízou sa odhadla porovnaním aktuálnej prognózy potenciálneho produktu s bezkrízovým scenárom, pričom v roku 2009 dosiahne 8,7%. Znamená to, že za predpokladu použitia rovnakej citlivosti salda verejnej správy na ekonomický vývoj ako v prípade vyčíslenia cyklickej zložky (vo výške 0,29), jej negatívny vplyv na saldo verejnej správy dosiahne **2,5% HDP**.

Odhad vplyvu straty potenciálneho produktu (ESA 95, mil. Eur)	
	2009
Potenciálny produkt - predkrízový scenár (sept. 2008)	54 454
- aktuálna prognóza (sept. 2009)	49 693
- rozdiel	-4 760
- percentuálna zmena (%)	-8,7
Citlivosť salda VS na zmeny v potenciálnom produkte	0,29
Vplyv straty potenciálneho produktu na saldo VS (% HDP)	-2,5

Zdroj: Ministerstvo financií

² Girouard, N., André, Ch.: Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. OECD Economics department working papers, no. 434, 2005

³ Uvedenú hodnotu možno interpretovať tak, že zmena v produkčnej medzere vo výške 1 percentuálneho bodu sa premietne do zmeny salda verejnej správy vo výške 0,29% HDP.

Výrazný vplyv krízy na zhoršenie salda

- Tabuľka takisto zobrazuje vplyv protikrizových opatrení vlády (s dopadom na saldo v metodike ESA95), ktoré boli financované predovšetkým prostredníctvom viazania výdavkov štátneho rozpočtu. Ich súhrnný príspevok k zmene salda bol pozitívny, vo výške 0,1% HDP.
- Saldo verejnej správy ovplyvňujú aj iné faktory. Príkladom sú krátkodobé fluktuácie rozpočtových elasticít. Pri vyčíslení cyklickej zložky salda verejnej správy sa používa odhadnutá rozpočtová elasticita, ktorá by mala zodpovedať dlhodobej elasticite. V prípade, že sa v čase mení štruktúra HDP, ovplyvňuje to aj daňové a odvodové príjmy, keďže jednotlivé zložky HDP majú rôznu daňovú intenzitu (napríklad export oslobodený od DPH) a dochádza tým k zmene rozpočtových elasticít. Vplyv odchýlky krátkodobých elasticít od ich dlhodobej úrovne je potom takisto súčasťou tejto položky. Iné faktory prispeli k zhoršeniu deficitu v porovnaní s rozpočtom vo výške 0,1% HDP.

Vplyv krízy na saldo verejnej správy možno odhadnúť najmä prostredníctvom zmien v cyklickej zložke, úrokových nákladoch dlhu, zmien v odhade potenciálneho produktu a reakcii vlády v podobe diskretných opatrení. Na základe tohto možno konštatovať, že **najvýraznejší podiel na zhoršení deficitu v roku 2009 mal práve vplyv krízy na slovenskú ekonomiku, pričom jej príspevok sa odhaduje vo výške 4,2% HDP z celkového zhoršenia vo výške 4,6% HDP.**