

5. decembra 2013

Príjmovovo výživné ozdravovanie

Konsolidácia verejných financií v rokoch 2011 až 2014

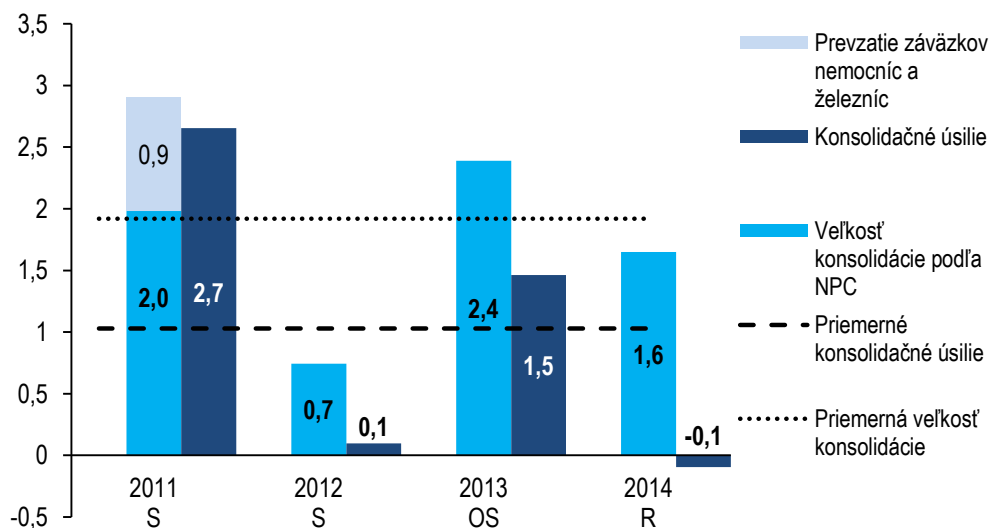
Michal Havlát, Martin Filko, Peter Harvan

Ozdravenie verejných financií sme hodnotili dvoma analytickými ukazovateľmi - konsolidačným úsilím a veľkosťou konsolidácie. Veľkosť konsolidačných opatrení vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík odhadujeme na 2,0% HDP v roku 2011, 0,7% HDP v roku 2012 a 2,4% HDP v roku 2013. Podľa alternatívneho pohľadu cez štrukturálne konsolidačné úsilie sa v roku 2011 konsolidovalo o 2,7% HDP a v roku 2013 o 1,5% HDP. V rokoch 2012 a 2014 sa štrukturálny deficit v princípe nemení. Slovenské znižovanie deficitu prebehlo skôr na strane príjmov než výdavkov.

Zmena samotného deficitu veľa nepovie

Deficit slovenských verejných financií klesá zo 7,7% HDP v roku 2010 na plánovaných 2,6% HDP v roku 2014. No samotná zmena nominálneho deficitu medzi dvoma či viacerými rokmi (napríklad zo 4,5% HDP na 3,0% HDP) je pre hodnotenie vládnej rozpočtovej politiky veľmi málo informatívna. Nominálne saldo je ovplyvnené aj makroekonomickým vývojom, a tým, nakoľko boli v minulých a v aktuálnom roku použité dočasné či trvalé opatrenia. Lepší pohľad na vývoj rozpočtu poskytujú analytické ukazovatele. Najvýznamnejšie z nich sú veľkosť konsolidácie oproti scenáru nezmenených politík a štrukturálne konsolidačné úsilie.

Graf 1: Analyticky upravené konsolidačné úsilie a veľkosť konsolidačných opatrení (% HDP)



Zdroj: MF SR

Konsolidácia oproti scenáru nezmenených politík

Scenár nezmenených hospodárskych politík (tzv. *No-Policy-Change Scenario*, ďalej len „NPC scenár“)¹ opisuje hypotetický vývoj verejných financií za predpokladu, že by vláda a parlament neprijímali žiadne opatrenia ovplyvňujúce nastavenie hospodárskej politiky v nasledujúcich rokoch. Zmena salda by tak bola podmienená len makroekonomickým vývojom a existujúcimi politikami vrátane práve účinnej legislatívy. Pri zostavení scenára nezmenených politík sa vychádzalo z notifikovaných údajov v metodike ESA95, ktoré boli prevedené Štatistickým úradom SR a Sekciou

¹ Podrobnejšia metodika zostavovania scenára nezmenených politík je popísaná v manuále IFP: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9301>

rozpočtovej politiky Ministerstva financií SR na ekonomickú klasifikáciu, v ktorej je zostavovaný rozpočet.

Scenárom nezmenených politík je možné odhadovať veľkosť konsolidačných opatrení, teda celkovú výšku, o ktorú sa v danom roku znižuje nominálny deficit. Veľkosť konsolidácie sa odhaduje ako rozdiel medzi skutočným (či očakávaným) saldom a saldom podľa NPC scenára. Zo skutočných údajov bola vyhodnotená veľkosť opatrení v roku 2011 a 2012. Na rok 2013 bola použitá očakávaná skutočnosť² z októbra 2013. Rok 2014 vychádza z rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 a zahŕňa aktuálnu prognózu lepšieho výberu daní a zníženie rozpočtového cieľa na 2,6% HDP.

Tabuľka 1: Veľkosť konsolidačných opatrení v rokoch 2011 až 2014 (ESA 95, % HDP)³

	2011 S	2012 S	2013 OS	2014 R
Saldo verejnej správy				
1. NPC	-7,1	-5,3	-5,4	-4,3
2. Skutočnosť *	-5,1	-4,5	-3,0	-2,6
3. Veľkosť konsolidácie (2-1)	2,0	0,7	2,4	1,6
- Príjmy	1,3	0,5	1,0	1,4
- Výdavky	0,7	0,2	1,4	0,3

* Na rok 2013 ide o očakávanú skutočnosť (OS) a na rok 2014 o fiškálny cieľ. NPC scenár 2014 je upravený o nový fiškálny cieľ a lepší výber daní.

Zdroj: MF SR

Výrazná konsolidácia
v rokoch 2011 a 2013

Verejné financie sa na Slovensku najvýraznejšie konsolidovali v dvoch rokoch, 2011 a 2013:

- V roku 2011 by deficit verejnej správy v scenári nezmenených politík dosiahol 7,1% HDP. Skutočne dosiahnutý deficit bol na úrovni 5,1% HDP, z čoho vychádza veľkosť konsolidácie vo výške 2,0% HDP. Príjmové opatrenia tvorili dve tretiny a výdavkové opatrenia jednu tretinu celkovej konsolidácie.
- V roku 2012 bola veľkosť opatrení vo výške 0,7% HDP. Rovnako ako v roku 2011 bol pomer medzi opatreniami na strane príjmov a výdavkov približne dva ku jednej.
- V roku 2013 došlo k ešte väčšej konsolidácii, na strane výdavkov (1,4% HDP) aj na strane príjmov (1% HDP). Výdavkové šetrenie prevažuje nad príjmovým v pomere 60% ku 40%.
- V roku 2014 by bez nových legislatívnych opatrení dosiahol deficit 4,3% HDP. Rozpočtovaný cieľ je vo výške 2,6% HDP. Veľkosť konsolidačných opatrení na dosiahnutie rozpočtového cieľa je 1,6% HDP, vo výraznej miere na strane príjmov.
- Priemerná konsolidácia podľa NPC za roky 2011 až 2014 je na úrovni 1,7% HDP, z čoho 1,0 p.b. sú príjmové opatrenia a 0,6 p.b. sú výdavkové opatrenia.

Výsledky v niektorých rokoch sú významne ovplyvnené účtovnými špecifikami metodiky ESA95 a jej implementácie Eurostatom. V roku 2011 zvyšuje deficit oddĺženie nemocníc a železníc, hoci ekonomicky zodpovedá predchádzajúcim rokom.⁴ Kapitálové príjmy sú podľa ESA95 paradoxne zaznamenávané ako zníženie kapitálových výdavkov, čo ilustruje nevyhnutné obmedzenia akéhokoľvek porovnávania podielu príjmov a výdavkov. Pre korektné zachytenie ekonomickej podstaty konsolidácie sme sa jej veľkosť pokúsili analyticky upraviť.

Analyticky upravená
konsolidácia oproti
scenáru nezmenených
politik

Nad rámec takto zostaveného NPC scenára je z hľadiska lepšej ekonomickej interpretácie vhodné veľkosť konsolidácie analyticky upraviť minimálne o dva typy položiek:

- Prevzaté záväzky za nemocnice a železnice: Prezentovaná veľkosť opatrení v roku 2011 je negatívne ovplyvnená aj prevzatím záväzkov železníc a nemocníc za minulé roky (2004-2010) s rozpočtovým vplyvom vo výške 633 mil. eur. V prípade nemocníc ide o neuhrádzané záväzky minulých rokov, pričom vláda v súvislosti s vtedy plánovanou transformáciou nemocníc

² Odhady na základe rozpočtu či očakávanej skutočnosti sa môžu časom zmeniť. NPC scenár založený na očakávanej skutočnosti roku 2013 nie je plne konzistentný s výpočtom vychádzajúcim z notifikovanej skutočnosti na roky 2011 a 2012. V prípade nedaňových príjmov dochádza k skresleniu kvôli nerozpočtovaniu mimorozpočtových účtov a taktiež v dôsledku zvýšených administratívnych príjmov za samospráv. Porovnanie medzi očakávanou skutočnosťou a NPC založenom na notifikovanej skutočnosti 2012 vedie k zníženiu nedaňových opatrení o 200 mil. eur (0,3% HDP), čo predstavuje pozitívne riziko pre veľkosť nedaňových opatrení. NPC 2014 je zjednodušene upravená o aktuálnu daňovo-odvodovú prognózu a upravený rozpočtový cieľ.

³ Súčty nemusia sedieť kvôli zaokrúhľovaniu.

⁴ K preberaniu záväzkov nemocníc dochádza aj v nasledujúcich rokoch jedná sa však o záväzky, ktoré vznikli v aktuálnom roku.

rozhodla v roku 2011 o prevzatí ich záväzkov. V prípade železničných spoločností ide o nezaúčtované záväzky Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR voči železničným spoločnostiam. Bez tohto vplyvu by sa veľkosť konsolidácie v roku 2011 zvýšila o 0,9% HDP.

- Zaznamenávanie kapitálových príjmov: V prípade ekonomickej klasifikácie, v ktorej je NPC zostavené, sa kapitálové príjmy zaznamenávajú korektné na strane príjmov. Naopak, v metodike ESA95 sú zaznamenané na strane výdavkov, a to tak, že znižujú kapitálové výdavky, hoci predstavujú vo svojej ekonomickej podstate príjmové operácie. Takéto zaznamenanie zmení pomer celkových príjmov a výdavkov bez vplyvu na deficit. Pri odhade výšky konsolidačných opatrení sme ich preto v súlade s ekonomickou logikou preradili z výdavkov do príjmov.

Analytická úprava zvyšuje podiel príjmov na konsolidácii

V sledovaných rokoch došlo k výraznejším zmenám kvôli digitálnej dividende (0,1% HDP) v roku 2011 a jednorazovému príjmu z predaja ropných zásob agentúre mimo VS (0,6% HDP) v roku 2013. Po zohľadnení úprav sa zmení štruktúra príjmov a výdavkov oproti notifikovanej skutočnosti v ESA95, konkrétne dochádza k zníženiu výdavkov a navýšeniu príjmov.

Tabuľka 2: Analyticky upravená veľkosť opatrení v rokoch 2011 až 2014 (% HDP)

	2011 S	2012 S	2013 OS	2014 R
Saldo verejnej správy				
1. NPC	-7,1	-5,3	-5,4	-4,3
2. Skutočnosť*	-4,2	-4,5	-3,0	-2,6
3. Veľkosť opatrení (2-1)	2,9	0,7	2,4	1,6
- Príjmy	1,4	0,5	1,7	1,4
- Výdavky	1,5	0,2	0,7	0,3

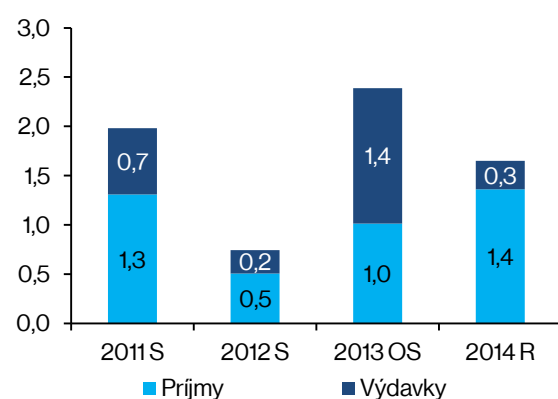
* Na rok 2013 ide o očakávanú skutočnosť (OS) a na rok 2014 o fiškálny cieľ. NPC 2014 je upravené o nový fiškálny cieľ a lepší výber daní.

Zdroj: MFSR

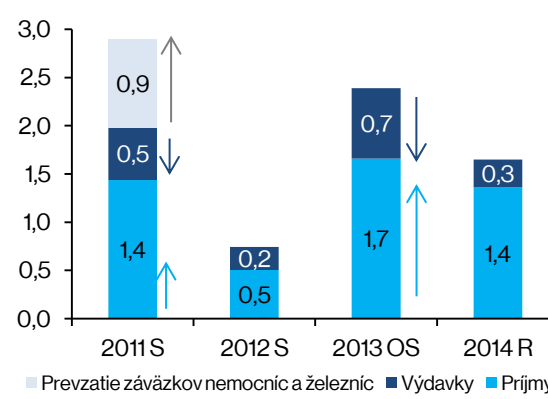
Analytické zmeny sa významne dotknú najmä roku 2011, kde sa zvýši celková veľkosť konsolidačných opatrení o 0,9 p.b., a príjmy stúpnu o 0,1 p.b. na úkor výdavkov. Presun predaja ropných produktov agentúre zvýši príjmovú konsolidáciu z 1,0 na 1,7 p.b. v roku 2013 na úkor výdavkových opatrení. Priemerná konsolidácia podľa analyticky upraveného NPC za roky 2011 až 2014 je na úrovni 1,9% HDP, z čoho 1,2 p.b. sú príjmové opatrenia a 0,7 p.b. sú výdavkové opatrenia.

Graf 2: Veľkosť konsolidačných opatrení oproti NPC (% HDP)

Graf 3: Veľkosť analyticky upravených konsolidačných opatrení oproti NPC (% HDP)



Zdroj: MFSR



Zdroj: MFSR

Štruktúrne konsolidačné úsilie

Konsolidačné úsilie umožňuje posúdiť veľkosť dlhodobej zmeny v deficite dosiahnutej rozpočtovou politikou vlády. Pri odhade konsolidačného úsilia sa očisťuje zmena salda verejnej správy o vplyv

hospodárskeho cyklu (konjunktúry či recesie) na príjmy a výdavky verejnej správy a o jednorazové či dočasné opatrenia. Pri odhade vychádzame z metodiky Európskej komisie.⁵

Tabuľka 3: Konsolidačné úsilie (ESA95, % HDP)

	2011S	2012S	2013OS	2014R
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-5,1	-4,5	-3,0	-2,6
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,3	-0,8	-0,8
3. Jednorazové efekty	-0,4	0,2	0,7	1,1
- daň z emisných kvót (vrátane DPPO)	0,0	-	-	-
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	0,1	-	-	-
- príjem DPH z PPP projektu	0,3	-	-	-
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	0,1	-	-	*
- mimoriadny odvod v bankovom sektore (vrátane DPPO)	-	0,1	-	-
- dočasný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach (vrátane DPPO) ⁶	-	-	0,1	-
- možnosť výstupu z II. piliera	-	0,1	0,3	-
- časové rozlíšenie záväzkov nemocníc a železničných spoločností	-0,9	-	-	-
- zdanenie nerozdelených ziskov z pred roku 2004	-	-	0,0	-
- predaj ropy mimo sektora verejnej správy	-	-	0,6	-
- splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo	-	0,0	0,0	0,1
- splácanie návratnej finančnej výpomoci VHV	0,0	0,0	0,0	0,1
- prevod peňažných prostriedkov zo zrušených vkladov na doručiteľa	-	-	-	0,0
- presun dividend	-	-	-0,6	0,6
- úspora na spolufinancovaní	-	-	0,2	-
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,5	-4,4	-2,9	-3,0
Konsolidačné úsilie (medziročná zmena 4)	2,7	0,1	1,5	-0,1

* Výnos bude známy až po aukcii.

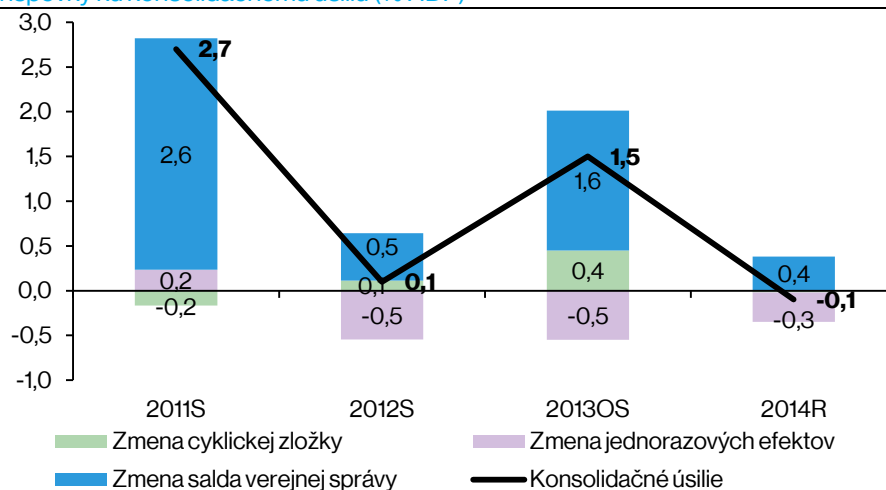
Zdroj: MFSR

Pozn.: Oproti návrhu rozpočtu verejnej správy 2014 až 2016 došlo v roku 2014 k rozpusteniu rezervy na dosiahnutie fiškálneho cieľa

Výrazné konsolidačné úsilie v roku 2011 a 2013

Konsolidácia meraná týmto prístupom poukazuje na výrazné štrukturálne šetrenie v roku 2011 a 2013. Konsolidačné úsilie dosiahlo 2,7% HDP v roku 2011 a pre rok 2013 je odhadované vo výške 1,5% HDP. V rokoch 2012 a 2014 je tento indikátor okolo nuly, štrukturálne došlo k veľmi miernemu zlepšeniu salda v roku 2012 a opačnému vývoju v roku 2014.

Graf 4: Príspevky ku konsolidačnému úsiliu (% HDP)



Zdroj: MFSR

⁵ V súlade s Návrhom rozpočtového plánu na 2014 preberáme metodiku výpočtu produkčnej medzery od EK a používame vlastný výber jednorazových opatrení.

⁶ Za jednorazový vplyv sa považuje len navýšenie príjmov ŠFA z osobitného odvodu v regulovaných odvetviach nad rámec septembrovej prognózy Výboru pre daňové prognózy o 50 mil. eur (0,07 % HDP).

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky (IFP), ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.