

4. november 2011

**Zjednodušený model vplyvu makro prognózy na verejné financie
Viac transparentnosti vo verejných financiách**

Pripravil: Viktor Novysedlák, Ján Tóth

Podľa „Open budget initiative 2010“ sa Slovensko v poskytovaní uspokojivých informácií o vývoji verejných financií umiestnilo horšie ako susedné Česko a Poľsko¹. Jedným zo slabých miest rozpočtu verejnej správy je, že neobsahuje uspokojivé informácie, ktoré by mohli vysvetliť vzťah medzi vládou plánovanými príjmami a výdavkami a jej politickými a makroekonomickými cieľmi². Cieľom IFP je podávať maximálne zrozumiteľné a transparentné informácie o verejných financiách a aj preto bol vytvorený tento zjednodušený model, ktorý umožňuje rýchlo a jednoducho odhadnúť vplyv makroekonomického vývoja na verejné financie. V tomto komentári je jeho stručná charakteristika a návod ako ho používať. Veríme, že aj týmto spôsobom priblížime a transparentnime problematiku verejných financií verejnosti.

V súčasnosti sa makroekonomické prostredie vyznačuje vysokou mierou neistoty spojenou s výraznou volatilitou názorov o budúcom vývoji. Zároveň však makroekonomické predpoklady priamo vplyvajú na verejné financie prostredníctvom ovplyvňovania daňových základní (celkovú výšku daňových príjmov) a valorizačných mechanizmov u vybraných mandatórnych výdavkov.

Samotné makroekonomické prognózy je možné aktualizovať prakticky neustále na základe dostupných údajov, v prípade zostavovania rozpočtu je situácia zložitejšia. Zachovanie základných fiškálnych cieľov v podobe deficitu verejných financií znamená pri zhoršení makroekonomických predpokladov nutnosť definovať dodatočné opatrenia, ktoré by zvýšili príjmy alebo znížili výdavky verejnej správy. Ak vezmeme do úvahy v praxi zložité a dlhé politické rokovania o prioritách rozpočtu a alokovaní dostupných zdrojov na jednotlivé výdavkové politiky, náhla zmena v makroekonomických predpokladoch bez poznania dôsledkov na rozpočet vnáša do rozpočtu nežiaducu mieru neistoty, ktorá sa zvyčajne prejavuje **oneskorenou reakciou vlády**.

Z vyššie uvedených dôvodov IFP vytvoril zjednodušený model vplyvu makroekonomického vývoja na verejné financie. Tento nástroj umožňuje rýchlu, aj keď nie úplne presnú kvantifikáciu vplyvu zmeny makroekonomických indikátorov na príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy.

Príjmová strana je tvorená najdôležitejšími daňami a odvodmi, ktoré spolu predstavujú viac ako 90% celkových daňových príjmov. **Výdavkovú stranu** tvoria iba položky, ktoré sú priamo ovplyvnené makroekonomickým vývojom – dávky zo Sociálnej poisťovne (dôchodky, dávky v nezamestnanosti a nemocenské dávky), štátne sociálne príspevky (prídavok na dieťa, rodičovský prídavok) a úrokové náklady dlhu. Položky ako bežné a kapitálové výdavky nie sú zahrnuté z dôvodu, že nie sú priamo ovplyvnené ekonomickým vývojom a závisia skôr od politických rozhodnutí. Detailnejšie informácie o položkách zahrnutých v modeli sú uvedené v boxe na konci komentára. Okrem príjmov a výdavkov model berie do úvahy aj samotnú **zmenu nominálneho HDP**, ktorý definuje veľkosť cieľovaného salda verejných financií v EUR.

¹ Hodnotenie na základe tzv. Indexu otvorenosti rozpočtu za rok 2010 (Open Budget Index 2010), ktorý na Slovensku dosiahol hodnotu 57, v Českej republike 62 a v Poľsku 64.

² MESA 10, Hodnotenie transparentnosti rozpočtu Open Budget Initiative (OBI) 2010.

Vplyv makroekonomického vývoja na príjmy a výdavky verejnej správy

Štruktúra modelu

Pokles rastu HDP cez export je oveľa menej bolestivý ako pokles rastu vyvolaný domácou ekonomikou

Ako príklad sme zadali do modelu **scenár poklesu HDP o 1%** v dvoch extrémnych scenároch:

- pokles rastu kvôli zníženiu dopytu po našich výrobkoch
- pokles rastu vyvolaný „uťahovaním opaskov“ doma cez platy a zamestnanosť vo verejnom sektore

Prvý scenár je pre verejné financie menej bolestivý, keďže exportná časť ekonomiky prináša menej daní (napr. na export sa neaplikuje slovenská DPH). Pokles rastu HDP o 1% vyvolá tlak na verejné financie na úrovni **0,5% HDP** (356 mil. eur) v prvom roku. **Druhý scenár pri rovnakom poklese HDP je o 50% bolestivejší pre verejné financie, na úrovni 0,76% HDP** (534 mil. eur). Neskôr sa tento vplyv zvyšuje, pokiaľ je táto zmena permanentná (zjednodušenie).

Scenár 1 (pokles zahraničného dopytu o 2,5% v 2012)	2012	2013	2014
Celkový vplyv	-0,50	-0,64	-0,85
Zmena daňových príjmov	-0,45	-0,64	-0,88
Zmena výdavkov	-0,01	0,03	0,06
Vplyv zmeny nominálneho HDP na saldo	-0,04	-0,03	-0,03

Scenár 2 (pokles balíka platov vo VS o 11% v 2012)	2012	2013	2014
Celkový vplyv	-0,76	-0,91	-1,13
Zmena daňových príjmov	-0,69	-0,90	-1,14
Zmena výdavkov	-0,01	0,04	0,06
Vplyv zmeny nominálneho HDP na saldo	-0,05	-0,05	-0,04

Box: Vplyv makroindikátorov na príjmovú a výdavkovú stranu rozpočtu

Vo všeobecnosti platí, že s ekonomickým rastom možno očakávať vyšší výnos daňových príjmov a nižšie výdavky. Nasledujúca tabuľka sumarizuje jednotlivé položky príjmovej a výdavkovej strany, ktoré sú použité v modeli a základné makroekonomické indikátory, ktoré majú najväčší vplyv na ich vývoj.

Príjmová strana		Výdavková strana	
Daň	Makroindikátor	Dávka	Makroindikátor
DPFO	-	Prídavok na dieťa	životné minimum**
- podnikanie	nominálny HDP	Rodičovský príspevok	životné minimum
- závislá činnosť	mzdová báza	Dávky v nezamestnanosti	nominálna mzda 0,5 priem. Mzda + 0,5 CPI (od 2013 dôch. CPI)
DPPO	nominálny HDP	Dôchodkové poistenie	priemerná úroková miera
DP - zrážka	objem vkladov, priemerná úroková miera, nominálne HDP	Úrokové náklady dlhu	-
Spotrebné dane	-	Nemocenské	-
- minerálne oleje	HDP reálny, KSD* reálna	- z toho materské	nominálna mzda
- lieh, pivo, víno	KSD reálna	- ostatné	nominálna mzda
- tabak	KSD reálna	Dávky nezávislé od vývoja makra (s možnosťou simulácie v modeli v závislosti od zmeny živ. minima)	
- energie	KSD reálna	Ostatné prisp. na podporu rodiny	vláda SR nariadením
DPH	KSD	Prisp. na starostlivosť o dieťa	vláda SR nariadením
Odvody	-	Dávky v hmotnej núdzi	vláda SR nariadením
- sociálne	mzdová báza		
- zdravotné	mzdová báza		

* konečná spotreba domácností, ** životné minimum sa upravuje na základe inflácie

Ako model používať

Ako model používať

Model je vytvorený v Exceli, čo zvyšuje jednoduchosť použitia a prístupnosť pre používateľov. Ako základný scenár slúži posledný makroekonomický odhad IFP a tomu zodpovedajúci odhad daňových príjmov a výdavkov verejnej správy za kalendárny rok. **Po otvorení súboru je potrebné aktualizovať len tabuľku s názvom „VSTUP – makroekonomické predpoklady“ – zvýšenu časť tabuľky.** Ako prednastavené hodnoty sú posledné odhady IFP, čiže vplyv na saldo je nula. Po aktualizácii tejto tabuľky o vlastné odhady užívateľa sa všetky ostatné údaje automaticky prepočítajú a nový odhad daňových príjmov sa porovná s posledným odhadom (**viď tabuľka „Vplyv nového makra na daňové príjmy“**). Vplyv aktuálnej makroekonomickej prognózy sa prepočíta aj v prípade výdavkov verejnej správy (**viď tabuľka „Vplyv nového makra na výdavky“**).

V oboch prípadoch sú zmeny odhadnuté v nominálnych hodnotách (tis. Eur) a aj ako podiel na HDP (% HDP). **Celkový vplyv na verejné financie je v tabuľke s názvom „Celkový vplyv na verejné financie“.** Záporná hodnota znamená negatívny a kladná hodnota pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy.

Aktualizácia modelu zo strany IFP vždy po daňovom výbore

IFP bude predpoklady o daniach (napr. tzv. elasticity) a výdavkoch v tomto modeli aktualizovať vždy po zasadnutí makroekonomického a daňového výboru. Vzhľadom k tomu, že odhad nezahŕňa pravidelnú aktualizáciu daňových príjmov za aktuálny rok, ale vždy iba po daňovom výbore, **presnosť odhadu klesá s časom od poslednej aktualizácie.** Excelovský súbor sa nachádza v sekcii Kalkulačky na stránke IFP (<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6192>).

UPOZORNENIE: Akýkoľvek výstup z tohto modelu nemožno považovať za oficiálny odhad IFP, MF SR alebo vlády. Slúži len na indikatívny výpočet vplyvu makroekonomického vývoja na verejné financie. Skutočný odhad MFSR je komplexnejší, berie do úvahy viac faktorov a je vypracovaný na detailnejších údajoch.