

Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách

Viktor Novysedlák,
Erik Bugyi

Dátum: 14. máj 2014

Téma: Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách

Autori: Viktor Novysedlák, Erik Bugyi

RRZ používa pri hodnotení rozpočtu viaceré analytické indikátory, ktoré umožňujú vyhodnotiť hospodárenie vlády z viacerých pohľadov. Čisté bohatstvo predstavuje najkomplexnejší prístup, keďže na rozdiel od ostatných dlhodobých ukazovateľov berie do úvahy aj charakter konsolidačných opatrení. Kým sa však podarí dotiahnuť všetky praktické problémy s jeho vyčíslením¹, pre posúdenie dlhodobej udržateľnosti budú rozhodujúce ukazovatele fiškálnej medzery, ako je ústavným zákonom definovaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti alebo širšie definovaný ukazovateľ používaný Európskou komisiou S2. Keďže výpočet týchto ukazovateľov je zložitejší a poznačený aj väčšou neistotou, rada bude hodnotiť rozpočet a strednodobé rozpočtové ciele krátkodobými indikátormi. Aby sa zabránilo nesprávne nastaveným motiváciám, je nutné v nich zohľadniť aj najvýznamnejšie dlhodobé vplyvy opatrení, čím sa priblížia interpretácii dlhodobých ukazovateľov. Kľúčové je rozlíšenie toho, na čo sa chce poukázať, či na veľkosť vplyvu prijatých opatrení, zlepšenie trvale udržateľného salda rozpočtu alebo koľko k tejto zmene prispela súčasná a koľko minulé vlády. V závislosti od toho, ktorá otázka sa skúma, sa používajú tri ukazovatele: veľkosť opatrení, zmena štrukturálneho salda a konsolidačné úsilie vlády. Spôsob výpočtu ukazovateľov, príklady použitia a ich správna interpretácia je prezentovaná v novej diskusnej štúdii RRZ: *Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách*². Všetky tri krátkodobé ukazovatele už budú súčasťou hodnotenia strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2014 až 2017.

Vlády majú často tendenciu míňať viac ako sú príjmy rozpočtu (tzv. sklon k deficitom). Vytvorené deficity zvyšujú dlh krajiny a jeho budúce splácanie sa odsúva na neskôr, na budúce generácie. Úlohou nezávislých fiškálnych inštitúcií je pomocou analytických ukazovateľov korektne vyhodnocovať a informovať širokú aj odbornú verejnosť, aké politiky vláda realizovala a aké plánuje realizovať v najbližšom rozpočte. Výsledkom by malo byť posúdenie, či dochádza k zlepšovaniu alebo naopak k zhoršovaniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Nemenej dôležitú úlohu zohrávajú aj fiškálne pravidlá, či už na národnej alebo nadnárodnej úrovni, ktoré sú naviazané na tieto ukazovatele. Ich vyhodnotenie môže následne viesť aj k odporúčaniam pre fiškálnu politiku do budúcnosti.

Najčastejšie používaným a komunikovaným ukazovateľom, ktorým sa meria hospodárenie vlády je **saldo rozpočtu**, štandardne zverejňované Štatistickým úradom a Eurostatom. **Z pohľadu posúdenia vplyvu na dlhodobú udržateľnosť a väčšinu nových fiškálnych pravidiel to nie je najvhodnejší ukazovateľ, keďže zohľadňuje aj opatrenia, ktorých vplyv v strednodobom horizonte pomíne.** Práve z toho dôvodu je vo všeobecnosti snaha toto saldo očistiť o všetky vplyvy, ktoré vláda nedokáže svojimi politikami ovplyvniť³ alebo sú len dočasného charakteru. Tým sa získa na jednej strane reálnejší obraz o skutočnom salde, a zároveň je možné kvantifikovať príspevok vlády k dlhodobej udržateľnosti verejných rozpočtov.

V závislosti od toho, čo sa chce sledovať a komunikovať, je možné zostaviť **viacero rôznych ukazovateľov**. Rozdiely vyplývajú z toho, či ich konštrukcia berie do úvahy **dlhodobé vplyvy opatrení alebo len krátkodobé**. Zároveň je podstatné, či sa používa **prístup zhora nadol**,

¹ Povinnosť odhadovať a každoročne zverejňovať čisté bohatstvo zaviedol ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v roku 2011. Zložky čistého bohatstva sa prvýkrát zverejnili v roku 2012 za predchádzajúci rok, pričom priebežne dochádza ku skvalitňovaniu údajovej základne a spôsobu ich vykazovania.

² <http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/239/ako-merat-konsolidaciu-vo-verejnych-financiach>

³ Napríklad vplyv hospodárskeho cyklu, jednorazové vplyvy.

využívajúci agregátne veličiny ako je saldo rozpočtu, alebo **prístup zdola nahor, ktorý sa snaží opatrenia identifikovať v konkrétnych príjmových a výdavkoch položkách**. Rozdielom môže byť aj **záber ukazovateľa**, či sa obmedzuje len na okruh verejnej správy, alebo berie do úvahy širší pohľad na verejné financie zohľadňujúci hospodárenie štátnych podnikov a Národnej banky Slovenska.

Vo všeobecnosti platí, že **ukazovatele dlhodobého vývoja sú komplexnejšie, preto pri formulovaní hodnotenia vývoja verejných financií by mali zohrávať významnejšiu úlohu**. Sú však náročnejšie na dáta a dlhodobé projekcie, s ktorými je spojená väčšia neistota. **Pri hodnotení rozpočtu a jeho strednodobých cieľov je práve z dôvodu dostupnosti údajov a rýchlosti výpočtu vhodnejšie používať krátkodobé ukazovatele, ktoré poskytujú okamžitú informáciu o hospodárení rozpočtu na danom horizonte**. Zároveň z hľadiska hodnotenia fiškálnej politiky je potrebné v čo najväčšej miere **zabezpečiť, aby najmä krátkodobé ukazovatele nespôsobovali nesprávne motivácie pre politikov**, t. j. aby nepreferovali krátkodobé opatrenia s pozitívnymi vplyvmi pred dlhodobými a naopak. Preto by **krátkodobé ukazovatele mali byť schopné vziať do úvahy najvýznamnejšie dlhodobé vplyvy opatrení** (ako sú napr. zmeny v dôchodkovom systéme), čím by sa priblížili k výsledkom dlhodobých ukazovateľov.

Ako príklad je možné uviesť zníženie príspevkov do kapitalizačného piliera dôchodkového systému z 9 % na 4 %, ktoré sa v rokoch 2012 a 2013 prejaví len vo vyšších príjmoch Sociálnej poisťovne. Krátkodobé ukazovatele, bez dodatočnej úpravy o dlhodobé vplyvy, by vyhodnotili toto opatrenie ako zlepšenie verejných financií. Dlhodobé ukazovatele by považovali túto zmenu za približne neutrálnu, keďže vyššie príjmy rozpočtu budú v budúcnosti kompenzované vyššími výdavkami na dôchodky. Zohľadnenie tohto vplyvu v krátkodobých ukazovateľoch je nevyhnutné, keďže zásadným spôsobom mení interpretáciu toho, či vláda prispieva alebo nepripieva k trvalo udržateľným verejným financiám.

V hodnotiacich materiáloch RRZ sa používajú **dva typy dlhodobých ukazovateľov**. Prvým je **čisté bohatstvo** a druhým sú ukazovatele patriace do skupiny **fiškálnych medzier**. Medzi ne patrí zákonom o rozpočtovej zodpovednosti definovaný **ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti**, ale aj napríklad **ukazovatele S₁ a S₂**, ktoré používa Európska komisia. Základný rozdiel medzi týmito typmi ukazovateľov je v tom, že kým **fiškálne medzery berú do úvahy len tokové veličiny**, t.j. vývoj príjmov a výdavkov v ohraničenom (GAP, S₁) alebo nekonečnom (S₂) horizonte, **čisté bohatstvo berie do úvahy aj stav majetku štátu**. Ak totiž vláda zlepšuje dlhodobú udržateľnosť, napríklad šetrením v investíciách, čo sa prejaví v poklese hodnoty ciest a budov v majetku štátu, fiškálne medzery to neberú do úvahy a vykážu to ako zlepšenie dlhodobej udržateľnosti. V prípade čistého bohatstva však už môže byť interpretácia odlišná. Zanedbaná infraštruktúra a majetok štátu si pravdepodobne vyžiada v budúcnosti ďalšie investície, alebo sa zníži kvalita poskytovaných služieb občanom. Na tento typ konsolidácie je potrebné upozorniť vopred, čím dostáva diskusia o vplyve vlády na dlhodobú udržateľnosť nový kvalitatívny rozmer. Aj keď sa čisté bohatstvo už začalo v podmienkach Slovenska vyčísl'ovať, bude potrebné ešte doriešiť viacero metodologických a dátových problémov, kým sa stane kľúčovým nástrojom na hodnotenie vlády.

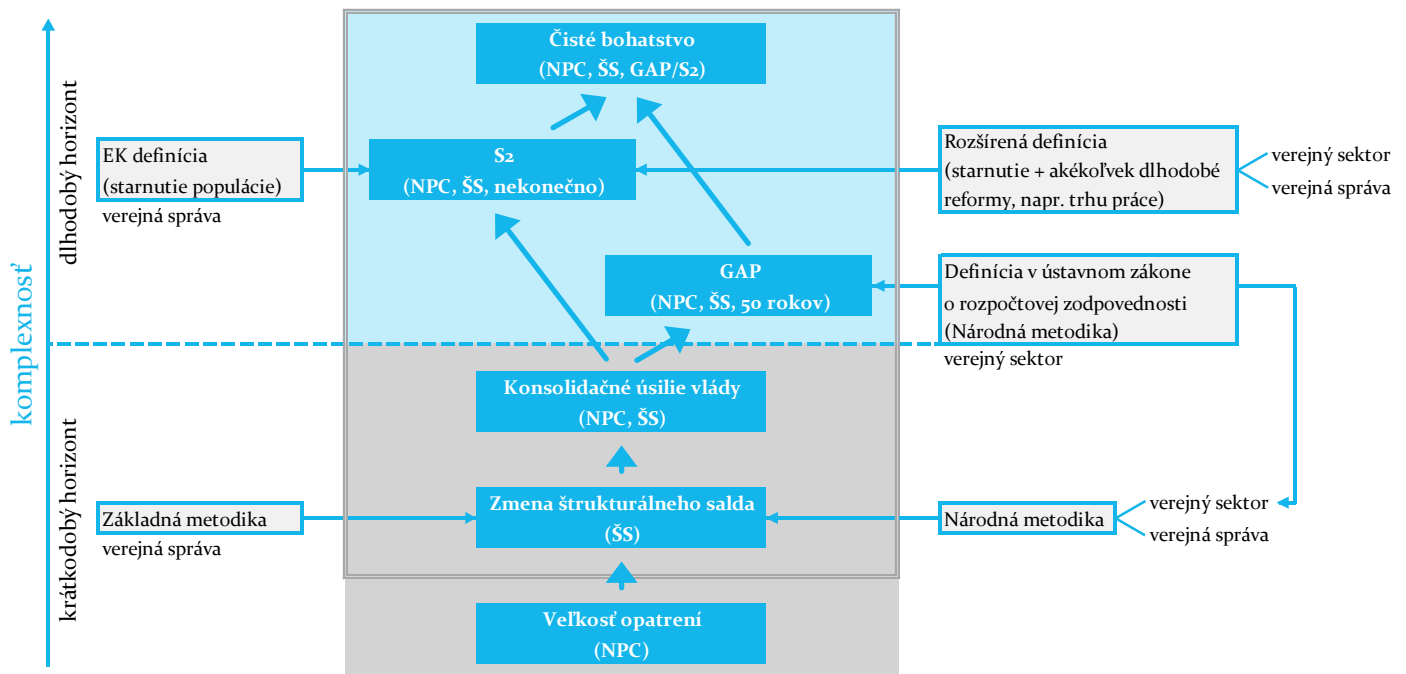
Krátkodobé a strednodobé ukazovatele zahŕňajú veľkosť opatrení, zmenu štruktúrneho salda a konsolidačné úsilie vlády. Každý z týchto troch ukazovateľov má svoje opodstatnenie pri analýze rozpočtu, keďže odpovedajú na odlišné, dôležité otázky. Nemali by sa preto navzájom zamieňať, ale naopak dopĺňať. Kľúčovú úlohu zohráva ich správna interpretácia.

Veľkosť opatrení odpovedá na otázku, aký je celkový vplyv opatrení vlády zahrnutých v rozpočte. Odhaduje sa voči hypotetickému stavu verejných financií bez prijatia nových opatrení, pričom vývoj rozpočtu by bol ovplyvňovaný len aktuálnou legislatívou a makroekonomickým vývojom

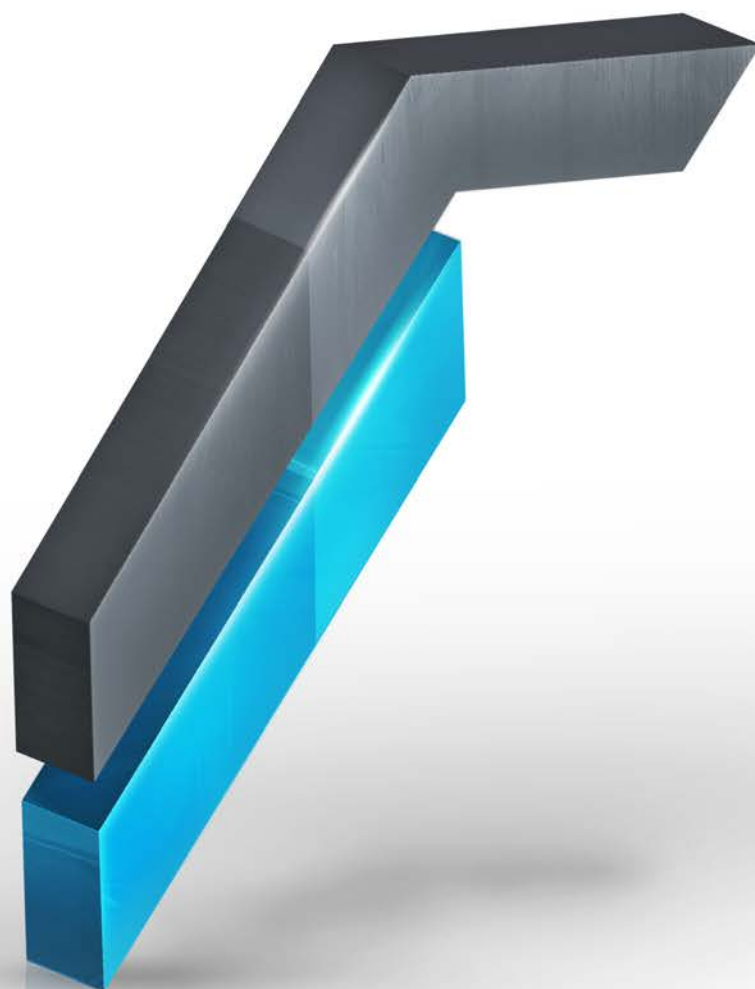
(tzv. scenár nezmenených politík). Pri interpretovaní výsledkov tohto ukazovateľa je potrebné brať do úvahy, že **jednotlivé opatrenia prijímané v rámci konsolidačného balíčka ovplyvňujú ekonomický vývoj, ale aj iné položky rozpočtu**. Napríklad zvyšovanie daní vedie k poklesu ekonomickej aktivity, a tiež môže zvýšiť výdavky rozpočtu, keďže aj štát platí dane. Inými slovami suma vplyvov jednotlivých opatrení musí byť zvyčajne väčšia ako potrebné zlepšenie salda, aby kompenzovala negatívne vplyvy na ekonomický rast a prípadne aj iné zložky rozpočtu.

Štrukturálne saldo a jeho zmena ukazujú, do akej miery sa prijaté opatrenia pretavili do udržateľného hospodárenia rozpočtu. Pri výpočte sa saldo upravuje o faktory, ktoré neovplyvňujú udržateľnosť rozpočtu. Základnými sú vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy, ktoré sa vzhľadom na dostupnosť údajov používajú aj v medzinárodnom meradle. Presnejšie odhady tohto ukazovateľa, pri absencii medzinárodnej porovnateľnosti, možno dosiahnuť zahrnutím národných špecifik, ako je napríklad vplyv II. piliera dôchodkového systému, schémy vyradovania jadrových zariadení a výstavby diaľnic mimo bilancie verejnej správy.

Príspevok vlády k udržateľnému hospodáreniu rozpočtu vyjadruje konsolidačné úsilie vlády. Ide o nový ukazovateľ, ktorý doteraz v analýze fiškálnej politiky chýbal a v odbornej diskusii bol častokrát nahrádzaný inými, menej vhodnými ukazovateľmi (najmä zmenou štrukturálneho salda). Kombinuje výhody oboch predchádzajúcich krátkodobých ukazovateľov, keďže **umožňuje zohľadniť faktory neovplyvňujúce udržateľnosť rozpočtu a zahrnúť vývoj verejných financií v scenári nezmenených politík**, čím lepšie odráža skutočné úsilie vlády. RRZ bude popri doteraz zverejňovaných ukazovateľoch pravidelne zverejňovať aj tento ukazovateľ v rámci hodnotenia rozpočtových cieľov (východiská) a schváleného rozpočtu verejnej správy.



Legenda: Dlhodobé vplyvy (2. pilier, PPP, jadro), NPC - scenár bez zmeny politík, ŠS - štrukturálne saldo, GAP - ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

*Prezentované názory a výsledky v tejto štúdii sú názormi autorov a nevyjadrujú oficiálne stanovisko RRZ.
Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*