

Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov

Netechnické zhrnutie

Dátum: 15. máj 2014

Téma: Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov

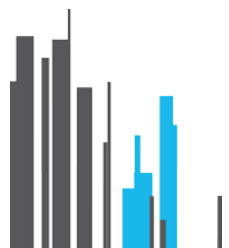
Netechnické zhrnutie

Vláda zverejnila svoje rozpočtové ciele na ďalšie roky, ktoré sú dôležité nielen z pohľadu domáceho fiškálneho vývoja, ale sú súčasťou hodnotenia aj na celoeurópskej úrovni v rámci Európskeho semestra. Rozpočtová stratégia vlády je dôležitá aj kvôli snahe zrušiť procedúru nadmerného deficitu, v ktorej sa Slovensko nachádza od roku 2009. Nevyhnutnou podmienkou bolo zníženie deficitu pod 3% HDP v roku 2013 a jeho udržanie pod touto hranicou aj v rokoch 2014 a 2015 podľa prognózy Európskej komisie. Deficit v roku 2013 dosiahol 2,8 % HDP, pričom aktuálna prognóza Európskej komisie¹ predpokladá, že by mal zostať pod úrovňou 3 % HDP aj v rokoch 2014 a 2015. Na základe týchto údajov **sa očakáva, že Slovensko bude vyňaté z procedúry nadmerného deficitu**. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť hodnotí strednodobé ciele prezentované v programe stability na roky 2015 až 2017 z dvoch pohľadov. Prvým je v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti monitorovanie a hodnotenie vývoja verejných financií s dôrazom na identifikáciu potenciálnych rizík, druhým je posúdenie súladu s tzv. fiškálnym kompaktom, ktorý bol prevzatý do národnej legislatívy², a ktorý definuje tempo konsolidácie k strednodobému cieľu.

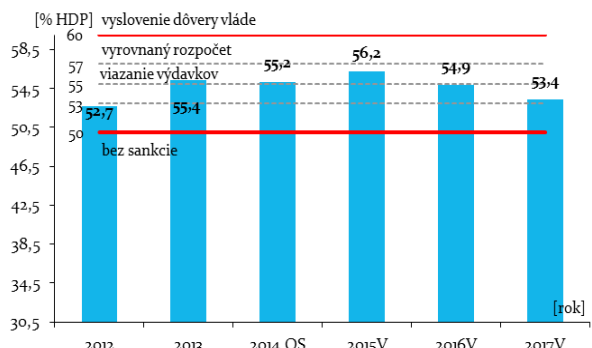
Rada hodnotí pozitívne, že vláda deklaruje zámer pokračovať v konsolidácii verejných financií tempom, ktoré by malo po roku 2013 potvrdiť trvalé zníženie deficitu pod 3 % HDP a vytvoriť podmienky pre zrušenie procedúry nadmerného deficitu. Okrem toho by sa mala stabilizovať úroveň dlhu verejnej správy pod hranicou 57 % HDP (grafy 1 a 2) a dosiahnuť strednodobý cieľ MTO v roku 2017. **V prípade naplnenia týchto cieľov by to znamenalo významné zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií na Slovensku**. Na druhej strane je potrebné poukázať na to, že **tieto plány zatiaľ nie sú v celom rozsahu podložené konkrétnymi opatreniami** a veľká časť z nich bude musieť byť ešte špecifikovaná. Po výraznej konsolidácii v roku 2013 vláda neplánuje rok 2014 využiť na ďalšie trvalé zlepšenie hospodárenia verejnej správy, a preto **dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 si vyžiada priemerné ročné konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2015 až 2017 vo výške až 1,2 % HDP**. Prekročením tretej hranice dlhu vo výške 55 % HDP v roku 2013 sa spustili sankčné mechanizmy, ktoré znamenajú okrem iného zmrazenie výdavkov pre rok 2015 na úrovni schváleného rozpočtu roka 2014. Fiškálny rámec prezentovaný v programe stability nemal tieto vplyvy z ústavného zákona ešte zahrnuté. V strednodobom horizonte by tak ustanovenia dlhovej brzdy mali prispieť k znižovaniu deficitu, ako aj zastaveniu nárastu dlhu.

¹ [Jarná prognóza Európskej komisie](#) z 5. mája 2014 uvažuje s deficitom vo výške 2,9 % HDP v roku 2014 a vo výške 2,8 % HDP v roku 2015.

² §30a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

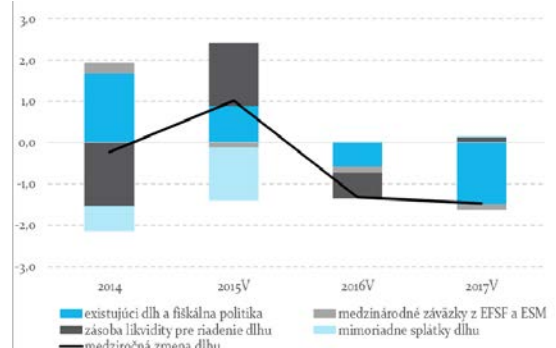


Graf 1: Prognóza dlhu a hranice dlhovej brzdy (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

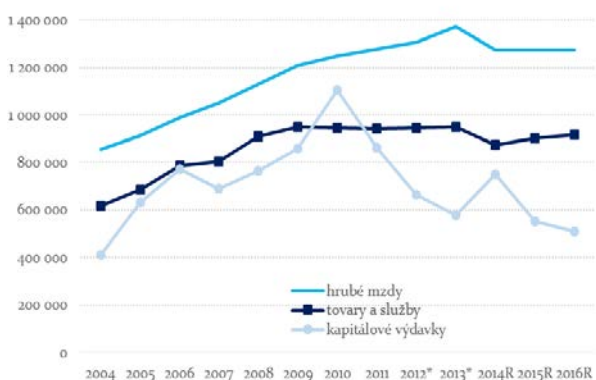
Graf 2: Príspevky k medziročnej zmene dlhu verejnej správy (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

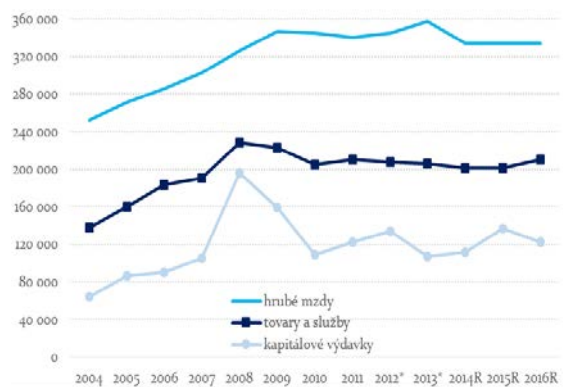
Rok 2013 skončil s deficitom 2,8 % z HDP, čo je oproti rozpočtovanej hodnote zlepšenie o 0,2 % z HDP. Z pohľadu vplyvu na vývoj rozpočtu v strednodobom horizonte je potrebné spomenúť³ najmä nízke čerpanie EÚ fondov a k nim naviazaných výdavkov, ktoré v roku 2013 prispeli k zlepšeniu salda o 0,6 % HDP. Príspevok samospráv k zlepšeniu salda sa dosiahol najmä vďaka výrazným úsporám v investíciách obcí (graf 3), ktoré boli najnižšie od roku 2005. Výpadok daňových príjmov kompenzovalo zlepšenie výberu DPH, ktoré je možné pripísať najmä prijatým opatreniam v boji proti daňovým únikom. Pozitívnym prekvapením bolo kladné hospodárenie verejných vysokých škôl. Nerozpočtovaným pozitívnym vplyvom bolo preradenie Železníc SR do sektora verejnej správy, ktoré zlepšilo saldo o 0,1 % HDP.

Graf 3: Vývoj výdavkov obcí (mil. eur)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 4: Vývoj výdavkov VÚC (mil. eur)



Zdroj: RRZ, MF SR

Niektoré pozitívne a negatívne odchýlky z roka 2013 sa prenášajú aj do ďalších rokov. Odhad na rok 2014, ako aj strednodobé ciele už počítajú s aktualizovanými daňovými príjmami. Napriek pozitívnemu prekvapeniu v hospodárení verejných vysokých škôl a Železníc SR sa v ďalších rokoch rozpočtuje približne vyrovnaná bilancia. Nečerpanie EÚ fondov sa môže opätovne prejavovať v úsporách, avšak s negatívnym vplyvom na ekonomický rast alebo celkovú úroveň čerpania z 2. programového obdobia.

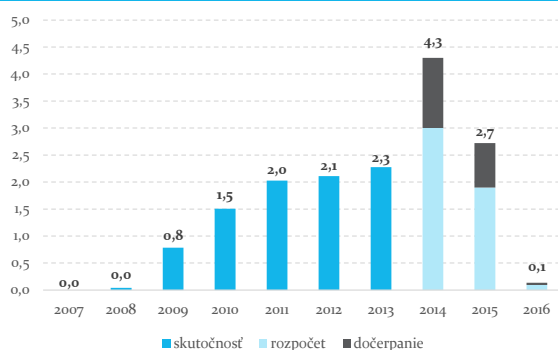
³ Podrobný opis rozdielov oproti rozpočtu je súčasťou komentára 5/2004: [Hospodárenie verejnej správy v roku 2013](#).

Vyššie očakávané bežné výdavky obcí môžu byť z časti kompenzované kapitálovými výdavkami, tento priestor sa však v porovnaní s minulými rokmi znížil.

RRZ pri hodnotení schváleného rozpočtu koncom minulého roka identifikovala viaceré riziká (tabuľka 2) a skonštatovala, že dosiahnutie cieľa v roku 2014 je reálne, avšak len za cenu naplnenia plánovaných jednorazových príjmov. Podstatnú časť rozpočtovaných príjmov mali tvoriť presunuté dividendy z roka 2013 a ich navýšenie, ktoré však po negatívnom posúdení Eurostatom ministerstvo financií zrealizovalo sčasti ešte v roku 2013. Ďalšie riziko súvisí s výškou riadnych dividend v roku 2014, ktoré je podmienené zrealizovaním zmien vo vlastníckej štruktúre SPP a vyplatením vyšších dividend ako prináleží štátu na základe podielov v dcérskych spoločnostiach SPP. Medzi ďalšími identifikovanými rizikami boli najmä samosprávy, zdravotníctvo, dočerpanie a korekcie k EÚ fondom. Lepšie výsledky obcí v roku 2013 vyplývali predovšetkým z nižších kapitálových výdavkov a preto RRZ naďalej vníma riziká vyplývajúce z vyšších bežných výdavkov. Skutočné rozpočty obcí na tento rok zatiaľ nemá rada k dispozícii. Negatívne prekvapenie môže priniesť aj zdravotníctvo, kde došlo v roku 2013 k nárastu dlhu nemocníc o viac ako 100 mil. eur, pričom v rozpočte ani v aktuálnom odhade ministerstva na rok 2014 sa nepočíta s ich ďalším nárastom. Zrýchlenie čerpania EÚ fondov ku koncu roka 2013 mierne znížilo riziko vyplývajúce z presúvania príslušného spolufinancovania do nasledujúcich rokov na úroveň 140 mil. eur. Naopak, výška korekcií podľa odhadov MF SR dosiahne v roku 2014 hodnotu približne 68 mil. eur. Po zohľadnení vyššie uvedených rizík, už prijatých opatrení a možných úspor na spolufinancovaní, vrátane pozitívneho vplyvu viazania 3 % výdavkov štátneho rozpočtu, by deficit **bez dodatočných opatrení** v roku 2014 mohol dosiahnuť **úroveň 2,9 až 3,4 % HDP**.

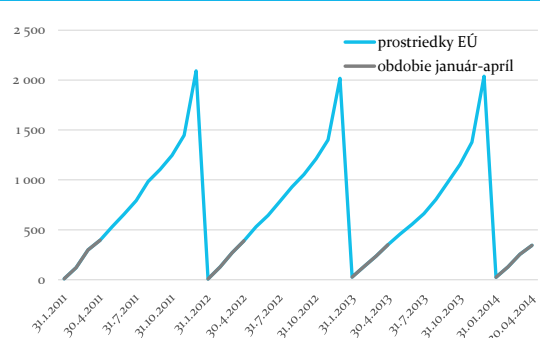
Čerpanie EÚ fondov významným spôsobom vplýva na výsledok hospodárenia rozpočtu prostredníctvom naviazaného spolufinancovania, vyššie čerpanie zvyšuje výdavky a naopak nečerpanie ich znižuje, čím pozitívne prispieva k saldu. Na základe skutočného čerpania do konca roka 2013 a predpokladov rozpočtu na roky 2014 až 2016 by sa dalo očakávať, že **z celkovej alokácie prostriedkov 2. programového obdobia by sa nevyužili prostriedky vo výške 1,6 mld. eur** (graf 5). Snaha o ich dočerpanie vytvára riziko pre ďalšie roky vo výške 137 mil. eur. Na druhej strane, z pohľadu vplyvu na ekonomiku by nevyčerpanie celej alokácie predstavovalo stratu možnosti na zvýšenie potenciálneho rastu ekonomiky.

Graf 5: Príjmy z fondov EÚ – 2. PO, štrukturálne fondy a Kohézny fond (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 6: Výdavky ŠR z prostriedkov EÚ (mil. eur)



Zdroj: Štátna pokladnica

Štrukturálny deficit podľa požiadaviek fiškálneho kompaktu dosiahol v roku 2013 úroveň 3,1 % HDP a v roku 2014 sa pri aktuálnom odhade deficitu očakáva jeho zhoršenie o 0,8 % HDP (tabuľka 1). V takom prípade je veľmi pravdepodobné, že podľa pravidiel fiškálneho kompaktu dôjde k

výraznej odchýlke a potrebe navrhnutia korekčných opatrení. Po zohľadnení faktorov, ktoré z dlhodobého pohľadu nemajú vplyv na zmenu rozpočtovej pozície, jeho zhoršenie v roku 2014 bude ešte výraznejšie, vo výške 1,1 % HDP. Potvrdilo sa tak hodnotenie RRZ, že v roku 2014 dochádza prostredníctvom horšieho štrukturálneho salda k **zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií**. V rokoch 2015 až 2017 sa za predpokladu naplnenia rozpočtových cieľov očakáva **relatívne vysoká fiškálna reštrikcia v priemere 1 % HDP ročne**, čo je v súlade s požiadavkami fiškálneho kompaktu. Toto bude platiť za predpokladu, že potrebné opatrenia nebudú jednorazového alebo dočasného charakteru.

Konsolidačné úsilie vlády, ktoré vyjadruje príspevok vlády k trvalej zmene salda sa v roku 2014 odhaduje negatívne vo výške 0,7 % HDP. Po výraznej konsolidácii v roku 2013, či už z pohľadu zlepšenia štrukturálneho salda alebo konsolidačného úsilia vlády, sa rok 2014 **neplánuje využiť na ďalšie trvalé zlepšenie hospodárenia verejnej správy**. Naopak, zhoršenie štrukturálneho salda v roku 2014 si vyžiada pre dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2017 priemerné ročné konsolidačné úsilie vo výške až 1,2 % HDP, pričom aktuálny rámec predpokladá najvyššie konsolidačné úsilie vlády v roku 2015, vo výške 1,6 % HDP.

Tab 1: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2014 až 2017 (ESA95, %HDP)

	2013	2014OS	2015V	2016V	2017V
1. Saldo verejnej správy	-2,8	-2,8	-2,5	-1,6	-0,5
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
3. Jednorazové efekty	0,7	1,4	0,4	0,4	0,1
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-3,1	-3,9	-2,7	-2,0	-0,7
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4) / Fiškálny kompakt	1,8	-0,8	1,2	0,7	1,2
6. Ďalšie úpravy*	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1
7. Zmena štrukturálneho salda (5-6) / Národná metodika	1,6	-1,1	1,1	0,8	1,2
8. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-2,8	-3,4	-4,0	-3,8	-3,9
9. Zmena štrukt. salda v NPC scenári / Národná metodika	-	-0,4	-0,5	0,0	-0,2
10. Veľkosť opatrení (1-8)	0,0	0,5	1,5	2,2	3,4
11. Medziročná zmena veľkosti opatrení (Δ_{10})	-	0,5	0,9	0,7	1,2
12. Konsolidačné úsilie vlády (7-9)	-	-0,7	1,6	0,8	1,4

* ide o medziročnú zmenu vplyvu II. piliera, platených úrokov, výstavby diaľnic a salda schémy vyradačovania jadrových zariadení

Zdroj: RRZ

Na dosiahnutie ministerstvom financií odhadovaného deficitu v roku 2014 vo výške 2,84% HDP bolo potrebné prijať **opatrenia s vplyvom** vo výške 0,5 % HDP. Za predpokladu, že by išlo o opatrenia s rovnakým trvalým vplyvom počas strednodobého horizontu, potreba prijatia dodatočných opatrení na rok 2015 by bola vo výške 0,9 % HDP⁴.

Makroekonomické predpoklady a odhady daňovo-odvodových príjmov boli schválené príslušnými výbormi vo februári 2014. Aktuálny vývoj nenaznačuje významnejšie riziká pre predpoklady prognóz. Neistotou zostáva výnos dane z príjmov právnických osôb, ktorého spresnený odhad založený na

⁴ Potreba opatrení je zvyčajne vyššia ako na základe tohto ukazovateľa. Súvisí to so sekundárnymi efektami konsolidácie, ktorá zhoršuje makroekonomický vývoj, a zároveň sa časť prijatých opatrení môže negatívne premietnuť do samotných výdavkov verejnej správy.



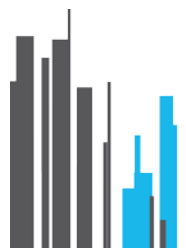
podaných daňových priznaniach za rok 2013 bude k dispozícii až v júni. Pozitívom pre príjmy môžu byť opatrenia proti daňovým únikom na DPH.

Východiská sú prvým krokom zostavenia rozpočtu. Ich cieľom je najmä pomenovať ciele rozpočtu, preto dokument neposkytuje detailný prehľad a popis opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov. Zapracované opatrenia pozostávajú na strane príjmov najmä zo zachovania výnosu DPH a rozšírenie používania zrážkovej dane a registračných pokladníc. Na strane výdavkov ide najmä o prevádzkové úspory súvisiace s ESO, ktoré rada nevie vyhodnotiť z dôvodu nedostatku bližších informácií. Ďalšie opatrenia (približne štvrtina) bude špecifikovaná v neskoršej fáze.

Východiská rozpočtu prezentované v programe stability zatiaľ nereflektujú sankčné mechanizmy národných fiškálnych pravidiel. Obsahujú síce vyčíslenie veľkosti potrebných zmien vyplývajúcich z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ale tieto zatiaľ nie sú v nich zapracované. Za predpokladu, že by sa zákonom stanovené zmrazenie výdavkov v plnej miere premietlo do zlepšenia salda, výrazne by sa eliminovali identifikované riziká a pomohlo by vláde dosiahnuť stanovené fiškálne ciele. Uvoľnenie konsolidačného úsilia v roku 2014 môže viesť v roku 2015 k spusteniu korekčných mechanizmov vyplývajúcich z implementácie fiškálneho kompaktu.

Tab 2: Prehľad riziká a rezerv rozpočtu na rok 2014 (mil. eur)

Riziká naplnenia rozpočtových cieľov	December 2013		Máj 2014	
	Riziká	Krytie rizika	Riziká	Krytie rizika
1. Nenaplnenie dodatočných daňových príjmov z navýšenia miezd školstve	10		0 ⁽¹⁾	
2. Hospodárenie samospráv	120-180		100-200	189 ⁽³⁾ (lepší výber daní), bez kvantifikácie (lepší výber DPH)
3. Podhodnotenie nákladov na zdravotníctvo (nerozpočtovaný nárast záväzkov)	50-100		50-100	
4. Vklady do základného imania (Eximbanka, SZRB)	max. 100	bez kvantifikácie (lepší výber daní)	0 ⁽²⁾	
5. Výpadok príjmov z predaja emisných kvót				
6. Nižší vplyv z ESO (Nižšie príjmy z predaja majetku a menšie úspory výdavkov)	50-100		50-100	200 (potenciálna úspora na spolufinancovaní) ⁽⁴⁾
7. Negatívny vplyv z dôvodu presunu výdavkov z roka 2013				
8. Presun nevyčerpaných EÚ prostriedkov a príslušného spolufinancovania do ďalších rokov ⁽⁵⁾	400		max. 82 ⁽⁵⁾	max. 308 (úspora zo sankcií ústavného zákona)
9. Korekcie súvisiace s čerpaním fondov EÚ	bez kvantifikácie	200-300 (potenciálna úspora na spolufinancovaní)	68	
10. Neuznanie presunutých príjmov z dividend za príjem podľa ESA95	437		443 ⁽³⁾	
11. Nižšie príjmy z dividend od SPP	0		181	0 až 50 (vplyv ŽSR a VVŠ)
12. Zmena metodiky ESA2010	bez kvantifikácie		bez kvantifikácie	
13. Nenaplnenie nedaňových príjmov (digitálna dividenda, pokuta)	0		41 ⁽³⁾	



Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu	Riziká	Krytie rizika	Riziká	Krytie rizika
1. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu predaja majetku štátu (ESO)	54		54	
2. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie		bez kvantifikácie	
3. Predaj aktív štátnych podnikov (CARGO) a použitie týchto príjmov na bežné výdavky	98		98	
4. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov	160		160	

⁽¹⁾ Navýšenie miezd v školstve bolo zahrnuté v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2014. Znamená to, že aj aktuálna daňová prognóza zohľadňuje toto opatrenie.

Zdroj: RRZ

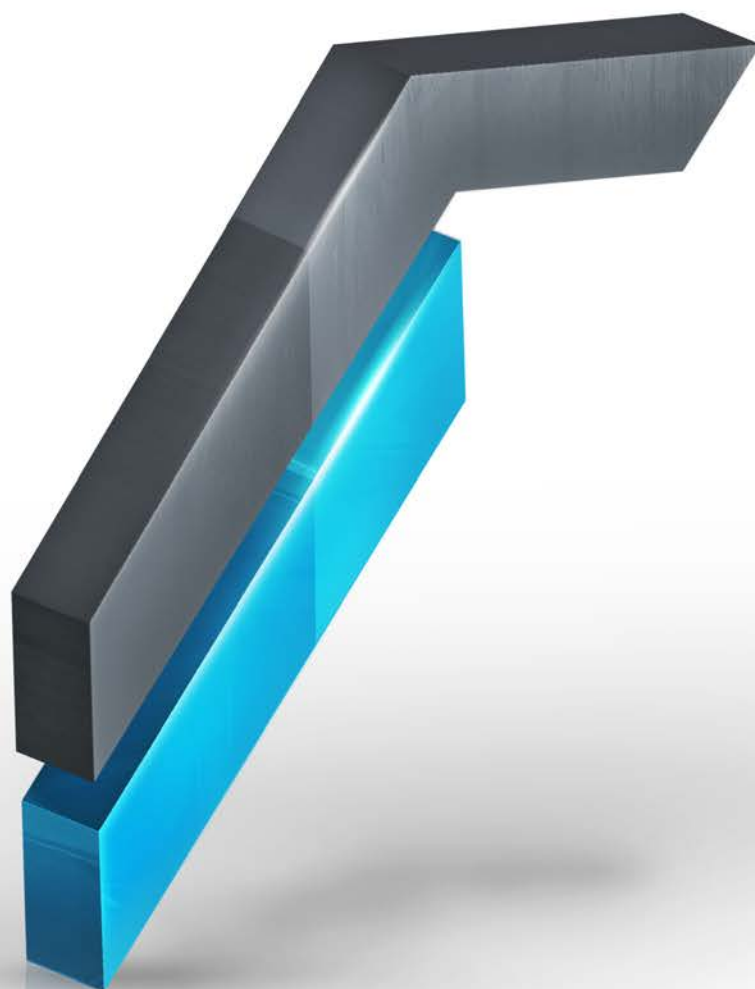
⁽²⁾ MF SR nepredpokladá realizovanie týchto transakcií.

⁽³⁾ MF SR zohľadnilo riziká v aktuálnom odhade salda na rok 2014 vo výške 2,84% HDP (Program stability na roky 2014 až 2017).

⁽⁴⁾ Bez úspor vo vyvolaných investíciách financovaných z národných zdrojov.

⁽⁵⁾ Ide o riziko pre rok 2014 vypočítané ako pomerná časť z celkového rizika 137 mil. eur pre roky 2014 až 2016. V prípade úspory v roku 2014 v odhadovanej výške 200 mil. eur a zrealizovania rizika vo výške 82 mil. eur, sa riziko pre ďalšie roky zvýši na 255 mil. eur.

Kompletné znenie materiálu, ktorým sa hodnotia strednodobé rozpočtové ciele na roky 2014 až 2017, je možné nájsť na stránke www.rozpoctovarada.sk.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014
Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rozpoctovarada.sk

*Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*