

Ako ďaleko je vyrovnaný rozpočet?

Mária Marčanová,
Ľudovít Ódor

Dátum: 18. marec 2014

Téma: Ako ďaleko je vyrovnaný rozpočet?

Autor: Mária Marčanová, Ľudovít Ódor

Hlavným cieľom verejných financií by mala byť dlhodobá udržateľnosť, aby sa nepresúvali neúmerne finančné bremená na ďalšie generácie. Vlády sa snažia tento cieľ dosiahnuť na jednej strane nízkym aktuálnym deficitom a dlhom a na strane druhej reformami v oblastiach citlivých na starnutie populácie (najmä penzie a zdravotníctvo). Sledujúc podobné ciele, približne vyrovnané hospodárenie sa vyžaduje od krajín aj v rámci Paktu stability a rastu a Fiškálneho kompaktu. Lenže nie je jednoduché povedať, čo presne znamená približne vyrovnané hospodárenie. Na tieto účely sa zdefinoval v európskej legislatíve tzv. štrukturálny deficit, ktorý očisťuje Eurostatom zverejnené čísla o vplyv hospodárskeho cyklu a o jednorazové a dočasné opatrenia. Takto skonštruovaný indikátor totiž lepšie zachytáva strednodobé trendy vo verejných financiách. V nadväznosti na štúdiu ohľadom odhadu potenciálu slovenskej ekonomiky¹, na webovej stránke RRZ² bola zverejnená publikácia, ktorá vyčísluje štrukturálne saldo v slovenských podmienkach. Výsledkom je, že v roku 2012 bolo Slovensko vzdialené od približne vyrovnaného stavu ešte o zhruba 4% z HDP. Opatrenia implementované v roku 2013 síce pravdepodobne „odkrojili“ z tejto sumy³, avšak dosiahnutie cieľa v roku 2017 (štrukturálny deficit do 0,5% z HDP) bude ešte veľmi náročné.

Štrukturálne saldo zohráva dôležitú úlohu nielen v európskej, ale aj domácej legislatíve. Tak preventívna časť Paktu stability a rastu ako aj Fiškálny kompakt kladú veľký dôraz na dosiahnutie strednodobého cieľa (MTO), ktorý nie je ničím iným ako číselným vyjadrením požiadavky štrukturálne vyrovnaného rozpočtu. Krajina, ktorá nedosahuje MTO alebo nesmeruje k nemu dostatočne rýchlo by mala spustiť korekčné mechanizmy s potenciálnym dopadom na peňaženku obyvateľov a firiem. Signifikantná odchýlka od trajektórie k MTO je definovaná ako 0,5% z HDP za rok alebo 0,25% z HDP v priemere za dva roky. Odmerať odchýlku bude úlohou nielen Európskej komisie (EK) a ministerstiev financií, ale aj nezávislých fiškálnych inštitúcií, v slovenskom prípade RRZ. Práve preto zohráva odhad štrukturálneho deficitu významné miesto vo výskume RRZ.

Z teoretického hľadiska vyzerajú nové pravidlá výborne, avšak ich praktická implementácia nie je jednoduchá. Bohužiaľ, podobne ako v prípade potenciálneho produktu, aj štrukturálny deficit je nemerateľným analytickým indikátorom. Inak povedané, koľko inštitúcií, toľko odhadov. Vo zverejnenej štúdii je možné nájsť porovnanie aktualizácií doterajšej metódy EK voči číselným limitom ukotveným v Pakte a Fiškálnom kompakte. Kládli sme si otázku, či sú súčasné nástroje dostatočne presné na to, aby sme mohli dôveryhodne odmerať odchýlku od trajektórie k MTO. Nasledujúca tabuľka obsahuje revízie za posledné roky.

Do úvahy sa brali pravidelné prognostické kolá Európskej komisie, teda tie, ktoré zohľadňovali dáta v druhom (jesenné prognózy) a štvrtom štvrtroku (jarné prognózy) príslušného

¹ Finding Yeti, vid' [komentár č. 2/2014](#)

² The „True“ Deficit, dostupné na: <http://www.rozpocovarada.sk/page.asp?prg=page&lang=svk&status=230>

³ Výsledky za rok 2013 budú dostupné až začiatkom apríla 2014.

rozpočtového roka. Potom sa vypočítali rozdiely medzi jesennou a jarnou prognózou po skončení roka (AS), medzi prvou a druhou jarnou (SS) a nakoniec sa prvé jarné a jesenné odhady porovnali s posledným, aktuálne dostupným, odhadom (LS a LA).⁴ Priemery sa počítali za obdobie od roku 2006. Chceme zdôrazniť, že sa odhady porovnávali už po skončení daného roka.

Tabuľka – Priemerné revízie v medziročných zmenách štrukturálneho deficitu (%HDP)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	MIN	MAX
AS	-0.2	-0.2	-0.3	-1.4	0.2	-0.2	-1.4	0.2
SS	0	-0.6	-0.1	-1.4	0.2	-0.3	-1.4	0.2
LA	0.9	-0.4	0.8	0.2	-0.3	-0.1	-0.4	0.9
LS	0.7	-0.6	0.5	-1.2	-0.1	-0.3	-1.2	0.7
Absolútna zmena							Ø	MED
AS	0.2	0.2	0.3	1.4	0.2	0.2	0.42	0.2
SS	0	0.6	0.1	1.4	0.2	0.3	0.43	0.25
LA	0.9	0.4	0.8	0.2	0.3	0.1	0.45	0.37
LS	0.7	0.6	0.5	1.2	0.1	0.3	0.58	0.55

Zdroj: EK, RRZ

Vidíme, že na krátkodobom horizonte boli revízie na úrovni 0,2 až 0,3% z HDP (medián), kým na dlhšom horizonte až nad 0,5% z HDP. **Je to jasná ilustrácia, že súčasná metodika neumožňuje vyčísliť odchýlku dostatočne robustne ako to vyžaduje legislatíva.**

Je potrebné si uvedomiť, že zmeny v odhade štrukturálneho deficitu po skončení roka pramenia z troch zdrojov: revízie schodku Eurostatom, zmeny v odhadoch cyklickej zložky rozpočtu a v identifikácii jednorazových a dočasných opatrení. Prvá kategória chýb je mimo priameho vplyvu RRZ a preto bolo cieľom štúdie vylepšiť odhad vplyvu hospodárskeho cyklu na verejné financie ako aj zdefinovať princípy pre identifikáciu jednorazových opatrení. Navrhovaná metodológia má oproti súčasnej nasledujúce výhody:

- berie do úvahy robustnejší odhad potenciálneho produktu,
- zohľadňuje rôzny cyklický vývoj v komponentoch HDP konzistentným spôsobom,
- očisťuje toky generované verejným sektorom v daniach a odvodoch,
- zahŕňa aj penzijné výdavky,
- berie do úvahy efekt rôznych deflátorov,
- nepoužíva len konštantné elasticity,
- transparentne a konzistentne identifikuje jednorazové opatrenia.

Navyše výsledky sú „kontrolované“ aj prostredníctvom metód, ktoré sa snažia vyčísliť konsolidáciu verejných financií priamo cez opatrenia schválené vládou.

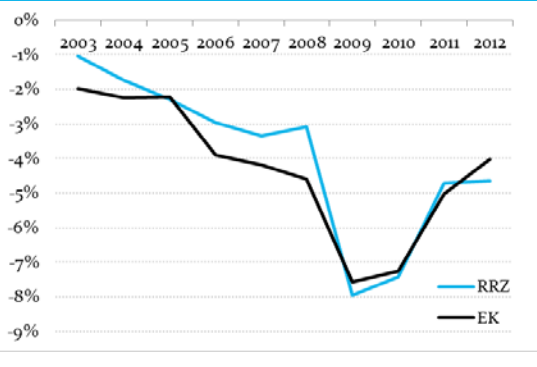
Nasledujúce grafy ilustrujú rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda aplikovaním nového prístupu RRZ oproti metodike EK. Prvý graf prezentuje odhady štrukturálneho salda oboch inštitúcií, kde napriek podobnému trendu vo vývoji, dochádza v niektorých rokoch k veľmi rozdielnym odhadom. Pod výraznú časť vzniknutých odchýlok sa podpisujú jednorazové opatrenia (resp. ich vnímanie príslušnými inštitúciami), navyše v poslednom období dôležitú

⁴ A znamená jeseň, S predstavuje jar a L značí posledný dostupný odhad.



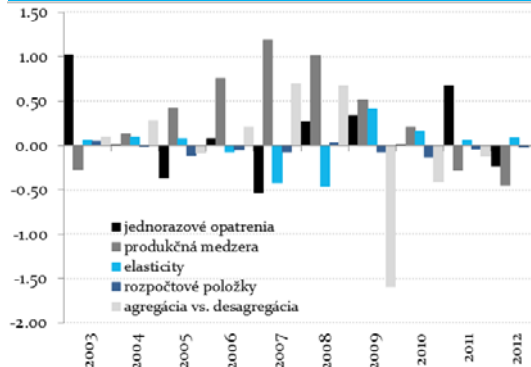
úlohu zohráva aj odhad produkčnej medzery ako i zohľadnenie samotnej štruktúry vývoja ekonomiky (cez makroekonomické základne).

Graf 1 – Odhady štrukturálneho deficitu (% z HDP)



Zdroj: RRZ

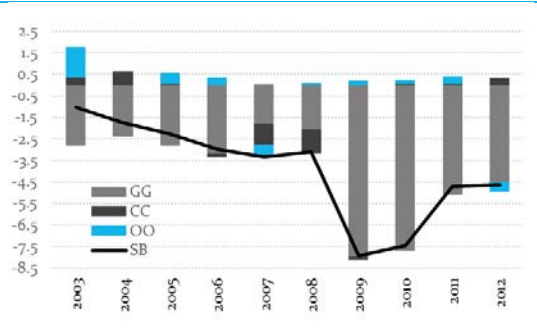
Graf 2 – Rozdiely v prístupe RRZ vs. EK po zložkách (%HDP)



Zdroj: RRZ

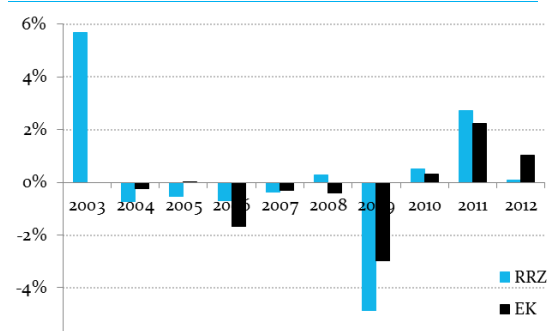
Tretí graf obsahuje vývoj zložiek ovplyvňujúcich štrukturálne saldo podľa prepočtov RRZ. Na poslednom grafe je zobrazená medziročná zmena štrukturálneho salda počítaná prístupmi RRZ a EK. Práve tá je kľúčová pri vyčíslení a posúdení veľkosti odchýlok od trajektórie k MTO. Z uvedeného dôvodu bude nevyhnutné, aby boli transparentne zverejnené všetky predpoklady použité pri odhadoch štrukturálneho salda.

Graf 3 – Vývoj zložiek štrukturálneho salda (% z HDP)



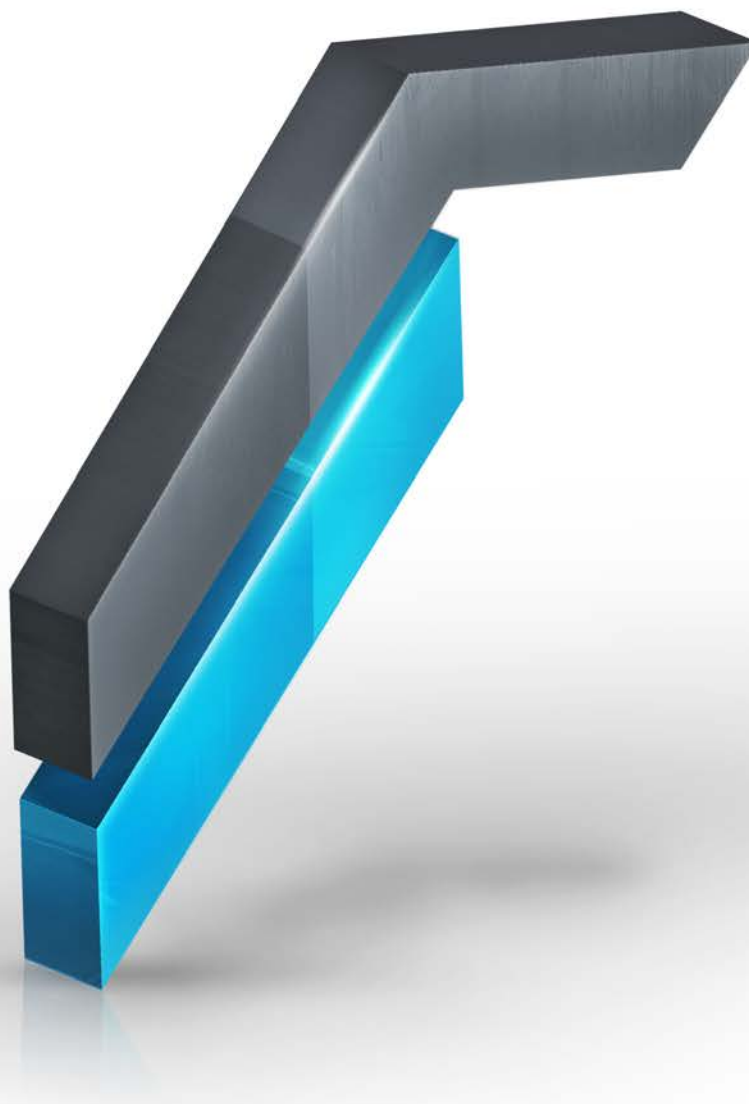
Zdroj: RRZ

Graf 4 – Medziročné zmeny v štrukturálnom deficite (% z HDP)



Zdroj: RRZ

Zatiaľ bolo Slovensko najbližšie k približne vyrovnanému rozpočtu v roku 2003, kedy štrukturálny deficit dosiahol 1% z HDP. Ďalšie roky však znamenali postupné zhoršenie a vypuknutie finančnej krízy definitívne posunulo schodky do nebezpečne vysokých teritórií (7 až 8% z HDP). Od roku 2010 až do dnes opäť prebieha konsolidácia verejných financií. Ako vidno z grafu 1, v roku 2012 sme boli približne na polceste k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu. Priemerné tempo konsolidácie na základe zmien v štrukturálnom salde bolo za obdobie 2010 až 2012 približne 1,1% z HDP s najväčším príspevkom v roku 2011 (nad 2% z HDP).



© 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.*

