

9. november 2009

Procedúra nadmerného deficitu a udržateľnosť verejných financií

Pripravili : Zdenko Krajčír, Marek Porubský, Rastislav Gábik

Procedúra nadmerného deficitu (EDP)

Európska komisia (EK) dňa 7.10.2009 navrhla začať procedúru nadmerného deficitu (EDP) voči deviatim členským krajinám EÚ vrátane Slovenska. Presne o týždeň neskôr, dňa 14.10.2009, bola zverejnená pravidelná správa hodnotiaca dlhodobú udržateľnosť verejných financií „[Sustainability Report – 2009](#)“, ktorá Slovensko po prvýkrát označila ako krajinu s vysokým rizikom dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Aj keď sa môže javiť, že medzi EDP a hodnotením dlhodobej udržateľnosti je priamy vzťah, ide o navzájom nezávislé procedúry s rôznymi cieľmi i obsahom. Cieľom tohto komentára je vysvetliť dôvody začatia EDP voči Slovensku, ozrejmiť predpoklady, na základe ktorých EK zaradila Slovensko medzi rizikové krajiny z dlhodobého hľadiska a prezentovať pohľad IFP.

Postup pri nadmernom deficite (EDP) sa riadi článkom 104 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Nariadením Rady Európskeho spoločenstva o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom deficite. V EDP sa stanovujú kritériá, postupnosť krokov a lehoty pre Radu EÚ (ECOFIN) na prijatie rozhodnutia o existencii nadmerného deficitu. Postup pri nadmernom deficite sa začne v prípade, že skutočný alebo plánovaný deficit verejnej správy¹ prekročí referenčnú hodnotu 3% HDP okrem situácie kedy :

- deficit klesá výrazne a nepretržite a dosiahne úroveň blízko 3% hranice²
- prekročenie deficitu nad hranicu 3% je možné považovať za výnimočné³ a dočasné⁴, pričom deficit je blízko 3% hranice

Procedúra nadmerného deficitu sa začína tým, že Európska komisia vypracuje správu, v ktorej zhodnotí ekonomickú situáciu daného členského štátu prihliadajúc na všetky závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu v strednodobom horizonte, teda na najbližšie 2-3 roky. Táto správa je hodnotená Hospodárskym a finančným výborom (EFC), ktorý k nej vypracuje stanovisko. Na základe tohto stanoviska Európska komisia rozhodne, či Rada EÚ odporučí začatie procedúry nadmerného deficitu. Ak Rada EÚ skonštatuje, že nadmerný deficit existuje, predloží na základe návrhu komisie členskému štátu odporúčania, aby ho v priebehu stanovenej lehoty odstránil.

Slovensko v EDP

V súčasnosti je zahájená procedúra nadmerného deficitu voči 20 krajinám EÚ, ktoré sú rozdelené do štyroch skupín v závislosti od dátumu zahájenia procedúry:

- skupina - Maďarsko (v EDP od roku 2004) a Veľká Británia (v EDP od roku 2008)
- skupina - Grécko, Španielsko, Francúzsko, Írsko (v EDP od 27.4.2009)
- skupina - Lotyšsko, Litva, Malta, Poľsko, Rumunsko (v EDP od 7.7.2009)
- skupina - Belgicko, Česko, Holandsko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Slovensko, Slovinsko, Taliansko (návrh EK na začatie procedúry EDP zo 7.10.2009)

Slovensko je spolu s ďalšími ôsmymi krajinami v 4. skupine, pričom správu Európska komisia vypracovala 7. októbra 2009. Ako komisia v správe konštatovala, hlavným dôvodom zaradenia Slovenska do procedúry nadmerného deficitu je, že predpokladaný deficit verejnej správy v roku 2009 presiahne úroveň 3% HDP, čo potvrdilo Slovensko aj v liste komisii 25. augusta 2009. Komisia v prípade Slovenska síce nespochybnila fakt, že deficit je výnimočný, spôsobený ekonomickou krízou a prijatými opatreniami v súlade s Plánom hospodárskej obnovy Európy (EERP - European Economic Recovery Plan), avšak nie je blízko hranice 3% HDP a podľa jej prognóz sa zníženie deficitu pod hranicu 3% v nasledujúcom roku neočakáva (nie je teda dočasný). V zmysle platných pravidiel tak Komisia pristúpila k procedúre nadmerného deficitu, podobne ako v ostatných krajinách EÚ.

¹ EK okrem deficitu pri návrhu na začatie EDP posudzuje aj kritérium výšky dlhu verejnej správy (60% HDP). Vzhľadom na aktuálnu rozpočtovú situáciu v členských krajinách EÚ vrátane Slovenska, rozhodujúcim faktorom pre začatie EDP bolo nespĺnenie kritéria deficitu

² myslí sa tým viac ako 3,5% HDP

³ za výnimočný možno považovať deficit spôsobený mimoriadnou udalosťou s významným dopadom na fiškálnu pozíciu, ktorej vznik členský štát nemôže ovplyvniť alebo v prípade, že dôjde k významnému poklesu ekonomiky

⁴ za dočasný možno deficit považovať, ak z prognózy Európskej komisie vyplýva, že po skončení mimoriadnej udalosti alebo pri opätovnom ekonomickom raste deficit verejnej správy poklesne späť pod referenčnú hodnotu

Procedúra hodnotenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií

Slovensko preklasifikované na krajinu s vysokým rizikom udržateľnosti VF

IFP nenamieta zaradenie Slovenska do EDP, pretože súčasná fiškálna situácia tomu zodpovedá. EDP treba podľa nás vnímať predovšetkým ako potrebný nástroj vytvárajúci koordinovaný tlak na konsolidáciu rozpočtov a zodpovednú fiškálnu politiku v krajinách EÚ. Podľa navrhnutého rozpočtu verejnej správy na roky 2010 až 2012, ktorý schválila vláda SR dňa 30. septembra 2009, sa predpokladá postupné znižovanie deficitu verejnej správy už od roku 2010, s cieľom dosiahnuť hodnotu 3% HDP v roku 2012. V prípade dodržania plánovanej konsolidácie do roku 2012 je tak možné zrušenie procedúry nadmerného deficitu očakávať v priebehu roka 2013.

Procedúra EDP sa zameriava na fiškálnu disciplínu v krátkodobom horizonte stanovením obdobia korekcie nadmerného deficitu (t.j. pod 3% HDP). Táto procedúra však neberie do úvahy dlhodobé aspekty vývoja verejných financií v kontexte demografického vývoja. Európska komisia (EK) preto pravidelne posudzuje aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií (na báze indikátorov dlhodobej udržateľnosti) jednotlivých členských krajín pri každoročnom hodnotení Konvergenčných programov resp. Programov stability. Okrem toho pravidelne v nadväznosti na správu o starnutí populácie, tzv. „Ageing report“ (v roku 2006 a 2009) zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, tzv. „Sustainability Report“ (v roku 2006 a 2009)“. Zmyslom hodnotenia dlhodobej udržateľnosti je, v nadväznosti na budúci rast výdavkov verejných financií spojených so starnutím obyvateľstva, posúdiť aktuálnu situáciu vo verejných financiách, t.j. či aktuálne nastavenie politik (fiškálna disciplína, penzijný systém, zdravotnícky systém) je pri dnešnej výške dlhu vlády dlhodobo udržateľné (aby dlh nekontrolovane neanarastal a držal sa na stabilnej úrovni).

V rámci tejto správy EK zároveň zaraďuje krajiny do troch skupín podľa stupňa rizika (nízke, stredné a vysoké). Slovensko bolo po prvýkrát (spolu s viacerými inými krajinami, viď tabuľka) zaradené do skupiny krajín s vysokým rizikom dlhodobej udržateľnosti verejných financií napriek tomu, že ešte v júli tohto roku nás EK pri hodnotení Programu stability potvrdila ako krajinu so stredným rizikom.

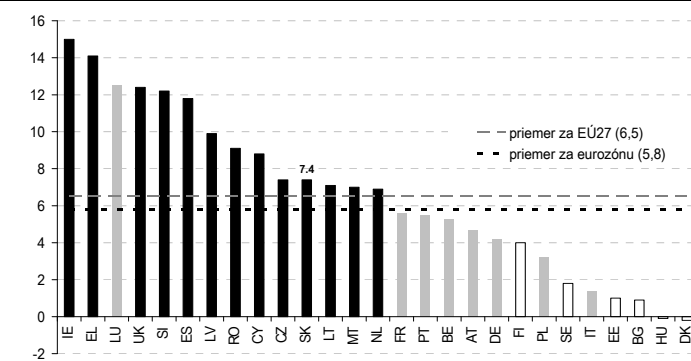
Hodnotenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií			
	nízke riziko	stredné riziko	vysoké riziko
KP/PS z 2008-2009 (scenár 2008)*	DK, EE, PL, SE, FI	MT, LT, LV, FR, IT, NL, PT, HU, DE, LU, SK, AT	CZ, EL, CY, UK, IE, ES, SI
Sustainability report 2009 (scenár 2009)	BG, DK, EE, SE, FI	BE, DE, FR, IT, HU, AT, PL, PT, LU	CZ, CY, IE, EL, ES, LV, LT, MT, NL, RO, SI, SK, UK

Pozn.: * v tabuľke chýba hodnotenie BE (nedostupné), BG a RO (neboli členom EÚ v čase, kedy prebehlo posledné kolo prognóz vplyvov starnutia populácie, t.j. v roku 2006)

hrubým písmom zvýraznené krajiny u ktorých došlo ku zmene hodnotenia

Pre rozdelenie krajín do spomínaných skupín EK používa tzv. S2 indikátor udržateľnosti pre rok 2009 (tzv. scenár 2009, ktorý je vysvetlený nižšie), pričom u niektorých krajín zohľadnila aj iné, „kvalitatívne“ faktory ako napr. existenciu časového priestoru pre uskutočnenie potrebných reforiem (ak problém udržateľnosti vyplýva najmä zo starnutia populácie a na uskutočnenie potrebných reforiem ešte krajine zostáva dostatok času), súčasnú výšku dlhu, prognózu vývoja primárneho štrukturálneho salda, výšku implicitných záväzkov, vývoj miery náhrady v dôchodkovom systéme a podiel daní na HDP.

Indikátor udržateľnosti S2 (scenár 2009) a zaradenie jednotlivých krajín do skupín podľa rizika dlhodobej udržateľnosti VF



Zdroj: Sustainability Report – 2009

čierna – vysoké riziko, šedá – stredné riziko, biela – nízke riziko

S2 indikátor

EK na základe „kvalitatívnych“ faktorov zmenila hodnotenie u troch krajín, Luxemburska (zlepšenie), Talianska (zhoršenie) a Fínska (zlepšenie). Napriek veľmi vysokej hodnote S2 bolo Luxembursko vďaka veľmi nízkej súčasnej úrovni dlhu, vysokej sume aktív vlády a zároveň dlhej dobe, kedy bude nutná náprava preklasifikované na krajinu so stredným rizikom. Rovnako v prípade Fínska došlo ku zlepšeniu hodnotenia na nízke riziko vplyvom nízkej súčasnej úrovni dlhu a vysokej sume aktív vlády. Naopak, v prípade Talianska EK z dôvodu vysokej zadlženosti vlády a pomerne vysokému daňovému zaťaženiu (malý manévrovací priestor na riešenie udržateľnosti verejných financií cez daňové príjmy) prisúdila krajine stredné riziko. **V prípade hodnotenia Slovenska však žiaden z „kvalitatívnych“ faktorov nemal vplyv na „preradenie“, a tak za zvýšením rizikovosti Slovenska je výhradne zhoršenie výsledkov indikátora udržateľnosti S2.**

Indikátor S2 vyjadruje, o koľko sa musí trvale zmeniť súčasné štrukturálne primárne saldo⁵ (v% HDP), aby súčasná hodnota budúcich štrukturálnych primárnych sald pokryla dnešnú úroveň dlhu. EK pre hodnotenie udržateľnosti ako základ výpočtu používa tzv. scenár 2009, ktorý predpokladá rovnaké hospodárenie VS (v štrukturálnom vyjadrení) počas celého horizontu, na ktoré sa v budúcnosti ešte „nabalia“ vplyvy demografických zmien. Pri výpočte S2 nie je stanovený konkrétny časový horizont (nekonečno) a nie je stanovená konkrétna úroveň dlhu (napr. že krajina má smerovať k 60% dlhu k HDP ako v prípade iného indikátora tzv. S1). Podľa S2 v scenári 2009 bude dlh udržateľný a nebude mať tendenciu v budúcnosti „explodovať“, pokiaľ by Slovensko urobilo trvalú pozitívnu nápravu primárneho štrukturálneho salda o 7,4% HDP. Metodika výpočtu S2 je detailnejšie prezentovaná prílohe.

S2 však nehovorí iba o tom, aká veľká konsolidácia má byť, ale aj o tom čo je primárnym problémom dlhodobej udržateľnosti verejných financií krajiny t.j. či súčasná výška deficitu a dlhu (IBP) alebo budúci tlak na verejné financie vplyvom starnutia obyvateľstva (LTC). Práve táto informácia je veľmi dôležitá, vzhľadom na určenie správnych nápravných opatrení (konsolidácia či štrukturálne reformy v penzijnom alebo zdravotnom systéme).

Nasledujúca tabuľka porovnáva jednotlivé hodnotenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií Slovenska za posledné roky. **Pri pohľade do štruktúry S2 je zrejmé, že na zvýšenie jej hodnoty, a teda na preradenie Slovenska medzi krajiny s vysokým rizikom mala jednoznačne vplyv počiatočná fiškálna pozícia (IBP), keďže budúce negatívne vplyvy starnutia obyvateľstva (LTC) sa v porovnaní s predošlým hodnotením výraznejšie nemenili.** Dôvodom je jednoduchý fakt, že na rozdiel od napr. hodnotenia Programu stability 2008 v ktorom sa ešte vychádzalo z deficitu pre rok 2008, v novej správe udržateľnosti komisia používa ako východzí rok 2009 (ako zdroj používa EK svoje prognózy [Commission's spring 2009 forecasts](#)).

Ukazovatele udržateľnosti verejných financií								
	S2			riziko	údaje EK : baza pre výpočet IBP			
	S2	IBP	LTC		rok ¹	GGB ²	PSB ³	dlh ⁴
Hodnotenie KP 2005-2010	3.6	2.3	1.3	S	2005	-4.1	-1.0	n/a
Sustainability report 2006	3.0	0.9	2.1	S	2005	-2.9	-0.4	30.8
Hodnotenie KP 2006-2010	4.1	2.2	2.0	S	2006	-3.7	-1.7	31.6
Hodnotenie KP 2007-2010	4.4	2.2	2.1	S	2007	-2.5	-1.5	31.5
Hodnotenie SP 2008-2012	4.0	1.1	2.9	S	2008	-2.2	-2.6	n/a
Sustainability report 2009	7.4	4.6	2.8	V	2009	-4.7	-3.7	36.5

¹ východzí rok (údaje o saldách VS sú z tohto roku)

²GGB - saldo verejnej správy vo východzom roku, s ktorým sa uvažovalo vo výpočtoch

³PSB - primárne štrukturálne saldo vo východzom roku, s ktorým sa uvažovalo vo výpočtoch

⁴dlh 2009, 2010 resp. 2011 - vypočítaná úroveň dlhu ku koncu obdobia pre ktoré bol urobený konvergenčný program resp. program stability, ktorá sa používa ako počiatočný bod pre kvantifikáciu. Jeho úroveň závisí od vzťahu medzi predpokladanou úrokovou mierou dlhu a ekonomickým rastom v období od východzieho roku a výškou primárneho štrukturálneho salda v tom istom období (primárne štrukturálne saldo je hlavným determinantom vývoja dlhu). Vychádza sa z predpokladu, že dlh sa zvyšuje o to isté primárne štrukturálne saldo ako vo východzom roku.

S - stredné riziko, V - vysoké riziko

⁵ saldo verejnej správy očistené o cyklickú zložku, jednorazové a dočasné vplyvy a úrokové náklady dlhu

Indikátory udržateľnosti poskytujú pri správnej a obozretnej interpretácii cenné informácie pre ekonómov a tvorcov hospodárskej politiky. IFP však zásadne nemôže súhlasiť s preradením Slovenska medzi krajiny s vysokým rizikom spôsobom akým to urobila EK a to z viacerých objektívnych dôvodov:

- Výpočet S2, ktorý je základom hodnotenia, je postavený len na roku 2009 (scenár 2009) a nezohľadňuje konsolidačné ciele⁶, ktoré musí vláda robiť v procedúre EDP. Podľa „scenáru 2009“ krajina v dlhodobom horizonte hospodári rovnako ako vo východiskovom roku (2009), na ktorý sa v budúcnosti ešte „nabalia“ vplyvy starnutia obyvateľstva. V prípade Slovenska by to zjednodušene znamenalo, že krajina bude dlhodobo hospodáriť s deficitom, ktorý zaznamená v roku 2009.. IFP to považuje z dôvodu prehĺbenia deficitu v čase krízy za extrémny predpoklad, ktorý je zároveň vzhľadom na pravidlá Paktu stability a rastu absolútne nerealistický (obzvlášť pre malú otvorenú ekonomiku). Na základe takéhoto predpokladu nie je možné podľa nášho názoru hodnotiť dlhodobú udržateľnosť akejkoľvek krajiny ako rizikovú.

V prípade Slovenska neboli na rozdiel od iných troch krajín zohľadnené „kvalitatívne“ faktory, ktoré podľa IFP výrazne zlepšujú pozíciu krajiny v rámci hodnotenia dlhodobej udržateľnosti:

1. najnižší podiel daní a odvodov na HDP v EÚ, čo v budúcnosti na rozdiel od iných krajín Slovensku necháva manévrovací priestor pre riešenie fiškálnych problémov
 2. relatívne veľmi nízka počiatočná úroveň verejného dlhu
 3. tradícia plnenia konsolidačných cieľov v súlade s plánom (track record)
 4. tradícia konsolidácie prostredníctvom znižovania výdavkov a nie zvyšovania daní, (udržateľnosť konsolidácie)
 5. vládou schválený rozpočet 2010-2012 s ambicióznymi konsolidačnými cieľmi počnúc rokom 2010
- Veľká miera neistoty ohľadom veľkosti cyklickej zložky. Výpočet S2 je postavený na údajoch o štruktúrnom salde, čo naráža na problematiku výpočtu potenciálneho produktu. Práve v tejto oblasti existujú medzi MF SR a EK dlhodobé nezhody. EK zásadne počíta potenciálny produkt pre všetky krajiny jednou spoločnou metódou a spoločnými predpokladmi. Ekonómom sú síce zrejmé výhody spoločnej metodiky, ale v prípade Slovenska a ostatných nových členských štátov táto metodika dáva ekonomicky neodôvodniteľné výsledky. Z uvedeného dôvodu je potrebné metodológiu aplikovať opatrne a výsledky interpretovať v kontexte
 - Dlhodobá udržateľnosť je príliš citlivá téma pre niektoré krajiny vrátane Slovenska, ktoré už v minulosti preukázali schopnosť podstatne znížiť deficit verejnej správy a zároveň riešiť dôležité problémy z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Navyše v čase krízy je pre takéto a navyše malé krajiny (rating, investície) absolútne nevhodné, aby boli onálepkované (aby hlavne zmenili nálepku) na základe mechanického prepočtu, ktorý vychádza síce z relevantných údajov (počiatočný štruktúrny deficit, dlh, prognózy dôchodkov), ale vo svojej podstate nemôže za každých okolností vystihnúť podstatu udržateľnosti vzhľadom na to, že neberie do úvahy iné relevantné faktory a aj na to, že hranice pre zatriedovanie krajín do skupín udržateľnosti ako i váha niektorých parametrov v rovnici S2 indikátora sú arbitrárne stanovené.

⁶ konsolidačné ciele zohľadňuje druhý scenár výpočtu S2, ktorý komisia každoročne počíta v tzv. MTO scenári. Tento ako východzí bod berie do úvahy rok, pre ktorý je stanovený MTO a počíta s jeho naplnením.

PRÍLOHA – metodika výpočtu S2

S2 indikátor vyjadruje, o koľko sa musí trvale zmeniť súčasné (2009) štrukturálne primárne saldo, aby súčasná hodnota budúcich štrukturálnych primárnych sald pokryla dnešnú úroveň dlhu. Možno ho v podstate rozdeliť na dve zložky a to „počiatočnú fiškálnu pozíciu“ a „zmenu primárneho salda v dlhodobom horizonte“.

Indikátor udržateľnosti verejných financií	1. Počiatočná fiškálna pozícia a súčasná hodnota budúcich príjmov z majetku (IBP)		2. Zmena primárneho salda v dlhodobom horizonte (LTC)
S2 =	$rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}}$	+	$-r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}$
D	– hrubý dlh verejnej správy k HDP		
PB	– štrukturálne primárne saldo verejnej správy k HDP		
PI	– rozpočtové príjmy verejnej správy z aktív k HDP ⁶		
ΔPB	– zmena štrukturálneho primárneho salda k HDP v dôsledku starnutia obyvateľstva		
R	– nominálna úroková miera		
G	– nominálny rast HDP		
r	– diferenciál medzi nominálnou úrokovou mierou a nominálnym rastom HDP		
	$1+r = \frac{1+R}{1+G}$		

Prvý komponent sa viaže najmä na súčasnú úroveň dlhu a hovorí o tom, o koľko musí krajina zlepšiť svoje súčasné primárne štrukturálne saldo, aby hodnota dlhu voči HDP bola v dlhodobom horizonte stabilná (tzv. dlh stabilizujúce primárne štrukturálne saldo). V prípade, ak súčasné primárne štrukturálne saldo nie je dostatočne veľké, vládny dlh bude postupne narastať aj bez zohľadnenia budúceho tlaku na verejné financie vyplývajúceho zo starnutia obyvateľstva. Zjednodušene povedané, čím vyššia súčasná úroveň dlhu a čím horšie súčasné primárne štrukturálne saldo, tým vyššia je potrebná „náprava“ vo forme vyššej hodnoty S2.

Druhá časť výpočtu súvisí s dodatočným tlakom na verejné financie v budúcnosti vyplývajúci z dôsledkov starnutia obyvateľstva. Jej výsledkom je hodnota, o ktorú treba navyše zlepšiť súčasné primárne štrukturálne saldo, aby bola pokrytá súčasná hodnota zhoršenia salda verejných financií v budúcnosti vplyvom starnutia obyvateľstva. V prípade Slovenska sa do medziročnej zmeny salda započítava nárast výdavkov súvisiacich so starnutím ako aj výpadok príjmov vplyvom zavedenia II. piliera. Ostatné príjmy a výdavky VS sa v čase nemenia a sú stabilné na HDP.

⁷ príjmy z finančných aktív verejnej správy t.j. úroky z vkladov, cenných papierov a poskytnutých pôžičiek, dividendy, nájom za pôdu a pod. V rámci AWG (ageing working group) bol prijatý spoločný predpoklad, že tieto aktíva si zachovávajú rovnakú nominálnu hodnotu v čase, a preto ich podiel na HDP nie je konštantný ako v prípade ostatných príjmov (ale postupne klesá). Oproti predošlej Správe o udržateľnosti z roku 2006 ide o miernu zmenu metodiky, keďže predtým sa ich vývoj predpokladal rovnaký ako vývoj HDP. Na Slovensko mala táto zmena iba malý vplyv, vzhľadom na veľkosť aktív verejnej správy.