

## **Komparácia manažmentu verejných výdavkov v Slovenskej republike s vybranými krajinami Európskej únie a OECD – I.**

### **Úvod**

V prvej časti príspevku by sme sa zamerali na porovnávanie najvýznamnejších ukazovateľov v oblasti verejných výdavkov, pomocou ktorých je možné čo najlepšie interpretovať súčasný stav verejných financií, konkrétne ich výdavkovej stránky, vo vyspelých krajinách Európy, ale i vo svete v porovnaní s výdavkami verejného sektora v SR.

Medzi hlavné kvantitatívne indikátory, na základe ktorých sme uskutočnili dané komparácie a následne sme vďaka nim dospeli k určitým záverom, boli nami zvolené veľkosť verejného sektora, hodnota konečnej spotreby verejného sektora, verejné výdavky podľa jednotlivých úrovní vlády (centrálnej, štátnej, miestnej vládnej úrovne), miera zadlženia ( dlh, deficit) alebo zamestnanosť vo verejnom sektore. Každý zo spomenutých ukazovateľov zachytáva určitú spojitosť s rozpočtovaním a riadením verejných výdavkov a ovplyvňuje riadenie a rozpočtovanie buď priamo alebo nepriamo. Tento vplyv sme sa snažili načrtnúť v nasledujúcom texte.

Je samozrejmé, že proces rozpočtovania výdavkov je v SR vopred určený, ohraničený objemom príjmov a skutočnosťou, ako si daná vláda (či už centrálna alebo lokálna) realizuje politiku na príjmovej časti rozpočtu. Laicky povedané, prvou otázkou pri rozdeľovaní verejných výdavkov je úroveň získaných prostriedkov vo forme príjmov plynúcich do rozpočtu. Ak sa vláda snaží o vyrovnaný rozpočet ( v lepšom prípade o prebytkový), čo je jednou z hlavných rozpočtových zásad, nemali by výdavky prevýšiť hranicu, ktorá je stanovená výškou príjmov. Týmto sa dostávame k problému zadlženosti, ktorý je príznačný nielen pre nedávnu minulosť, ale už niekoľko desaťročí sa deficitné rozpočtovanie realizuje v takmer každom štáte a stalo sa, dá sa povedať, pravidlom. Aj preto sme sa v tejto časti zamerali na mieru deficitu a celkového dlhu verejného sektora, ktorý výrazne vplýva a obmedzuje výšku samotných verejných výdavkov.

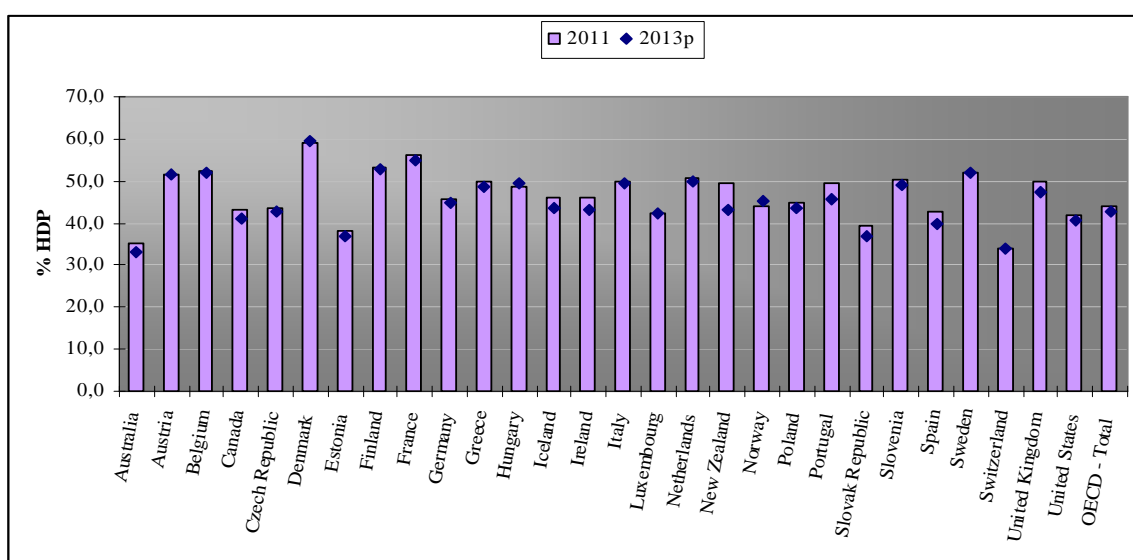
V neposlednom rade, ako už na začiatku bolo spomenuté, záleží na danej vláde, ako nakladá s verejnými zdrojmi, kde a v akej miere ich alokuje, rozdelí a prerozdelí.

Z dôvodu celkového zamerania na výdavkovú stránku verejných rozpočtov sme sa nezaoberali získavaním zdrojov, túto činnosť ako aj samotné príjmy sme pokladali za dané.

## Veľkosť verejného sektora

Z teórií verejných financií je všeobecne známe, že najčastejšie je veľkosť verejného sektora meraná pomocou kvantitatívnych ukazovateľov ako určitý pomer. My sme si za indikátor zvolili podiel objemu celkových verejných výdavkov k HDP, ktorý sa pokladá za jeden z najvhodnejších štatistických ukazovateľov. Uvádza sa v percentách a vyjadruje, akú časť HDP ilustruje celkový objem výdavkov verejného sektora.

Graf č. 1: Veľkosť verejného sektora v SR a vo vybraných krajinách OECD ako % HDP



Zdroj<sup>1</sup>

Ako je z grafu č. 1 možné vidieť, Slovensko patrí medzi priemer, približuje sa k hodnote veľkosti verejného sektora meraného ako priemer všetkých krajín OECD. Podobnú úroveň veľkosti verejného sektora môžeme pozorovať z krajín V4 len pri Českej republike, z ostatných krajín sú to napr. Kanada, Luxembursko, či USA. Oveľa menší verejný sektor má z pomedzi krajín OECD Austrália a Švajčiarsko, naopak nadpriemerne veľký verejný sektor v porovnaní so SR sa nachádza v Dánsku, Fínsku, Francúzsku, či Švédsku alebo vo Veľkej Británii.

<sup>1</sup> Vlastné spracovanie. OECD. 2012. *General Government Total Outlays, Forecast*. [online]. 2012. [cit.2012.03.04.] Dostupné na internete: < <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=32446> >

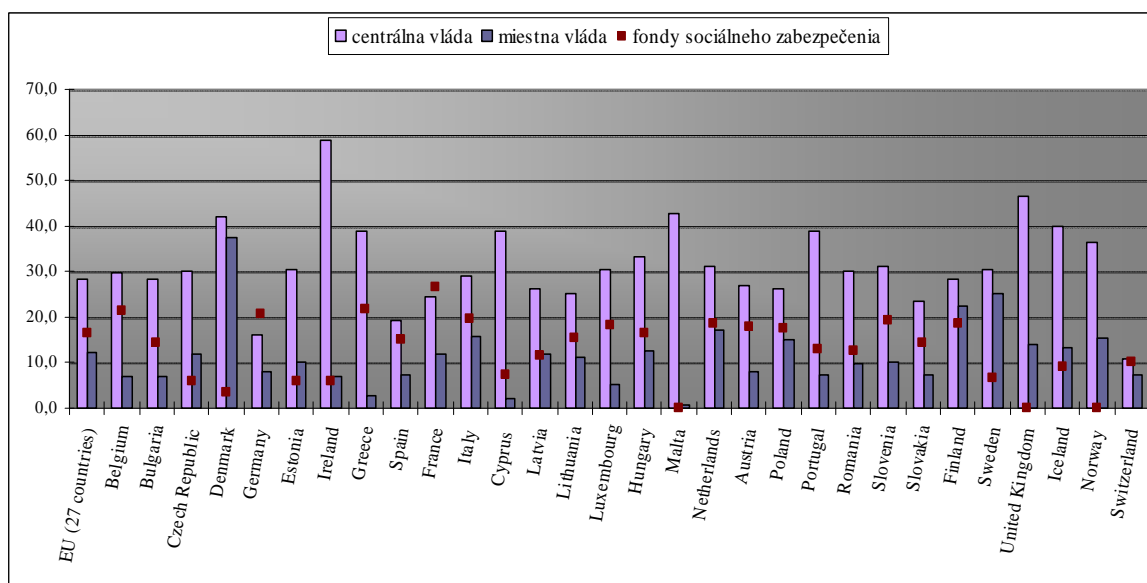
Z predchádzajúceho bolo možné vyvodit' skutočnosť, že čím väčší verejný sektor, tým komplikovanejšie a náročnejšie je jeho riadenie (odhliadnuc od iných najmä kvalitatívnych čít), resp. tým viac tovarov a služieb sprostredkúva pre ostatné subjekty v krajine štát na úkor súkromného sektora. Projekcia vypracovaná expertmi z Eurostatu naznačuje, ako môžeme vidieť i na grafe č. 1, že väčšina vyspelých krajín plánuje v roku 2013 znížiť tento percentuálny podiel verejných výdavkov na HDP, teda zmenšiť pôsobenie verejného sektora, poprípade ho ponechať na približnej úrovni ako v dnešnej dobe. Najvýraznejšie zníženie sa predpokladá v Novom Zélande.

Na základe faktu, že sme uvažovali o rozlišovaní verejných výdavkov na jednotlivých vládnych úrovniach, uvedieme si štruktúru členenia samotného objemu verejných výdavkov, ako i procesu spojeného s ich rozpočtovaním a riadením, medzi osobitné vládne úrovne, konkrétne na centrálnu, miestnu úroveň a na verejné výdavky fondov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „FSZ“). Úroveň štátnej vlády sme v tomto prípade nebrali na zreteľ, pretože sa týka len niekoľkých členských štátov EÚ (Nemecko, Belgicko, Španielsko a Rakúsko). Spracované údaje sú zobrazené v grafe č. 2.

Podiely jednotlivých stupňov vlád a FSZ na HDP vo vybraných krajinách, ktoré zachytáva graf č. 2, sú spracované na základe posledných dostupných údajov z roku 2010. Ako je iste zrejmé, najväčší podiel (a teda aj veľkosť) má vo všetkých porovnávaných krajinách centrálna vláda, extrémny podiel v porovnaní s ostatnými vládnyimi stupňami je v Írsku, na Cypre a Malte. Írsko má nadpriemerne vysoký podiel centrálnej vlády (58,9%) a ani nie 7%-tný podiel tak lokálnej vlády ako aj FSZ. Pre Maltu sa vykazuje podiel výdavkov lokálnej vlády na úrovni 0,7% HDP, čo je príliš nízke. Tento podiel je rovnako nízky v prípade Cypru. Skutočnosť však súvisí s geografickými podmienkami - veľkosťou samotnej krajiny, resp. jej rozlohou. Na druhej strane vezmime si príklad Grécka, ktoré vykazuje relatívne veľkú centrálnu vládu, nízky podiel výdavkov lokálnej vlády (2,8%) a pomerne vysoký podiel FSZ v porovnaní s priemerom EÚ 27.

Podstatne neprehliadnuteľné rozdelenie stupňov vlády je v Dánsku, kde centrálna vláda s podielom 42,1% na HDP je približne rovnako veľká ako miestna, ktorej sa pripisuje 37,5%. A v porovnaní s ostatnými štátmi má opäť nízky podiel FSZ (3,6%).

Graf č. 2: Veľkosť jednotlivých vládnych úrovní v SR a vo vybraných krajinách Európy ako podiel na HDP v %



Zdroj<sup>2</sup>

Najvyrovnanjší pomer z pomedzi vybraných krajín Európy má Švajčiarsko, ako je možné vidieť i na grafe č. 2, v ktorom ako už bolo vyššie spomenuté existuje naviac štátna vládna úroveň s podielom 13,7%.

Čo sa týka Slovenska, na všetkých stupňoch vykazuje dané podiely pod priemerom krajín EÚ 27, ide však o relatívne nízke odchýlky. Naším názorom pri danej komparácii bolo usúdenie, že pre SR by bolo prospešnejšie zväčšiť veľkosť lokálnej, miestnej vlády s najlepšou možnosťou na úkor fondov sociálneho zabezpečenia.

### Zadlženosť verejného sektora

Za ďalšie významné kritérium potrebné pre našu komparáciu sme si zvolili deficit, resp. dlh celej verejnej vlády<sup>3</sup>. Fakt, že si vlády musia požičiavať od iných subjektov svedčí

<sup>2</sup> Vlastné spracovanie. EUROSTAT. 2012. *General Government Total Outlays, Forecast*. [online]. 2012. [cit.2012.03.04.] Dostupné na internete:

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec0002>>

<sup>3</sup> Podľa metodiky ESA 95 / SNA 93 anglický ekvivalent General Government. Tento sektor pozostáva zo súhrnu všetkých inštitucionálnych jednotiek, ktoré okrem plnenia ich politickej zodpovednosti a ich úlohy ekonomickej regulácie, produkujú v zásade netrhové služby (prípadne tovary) na individuálnu a kolektívnu spotrebu a prerozdeľujú dôchodok a bohatstvo.

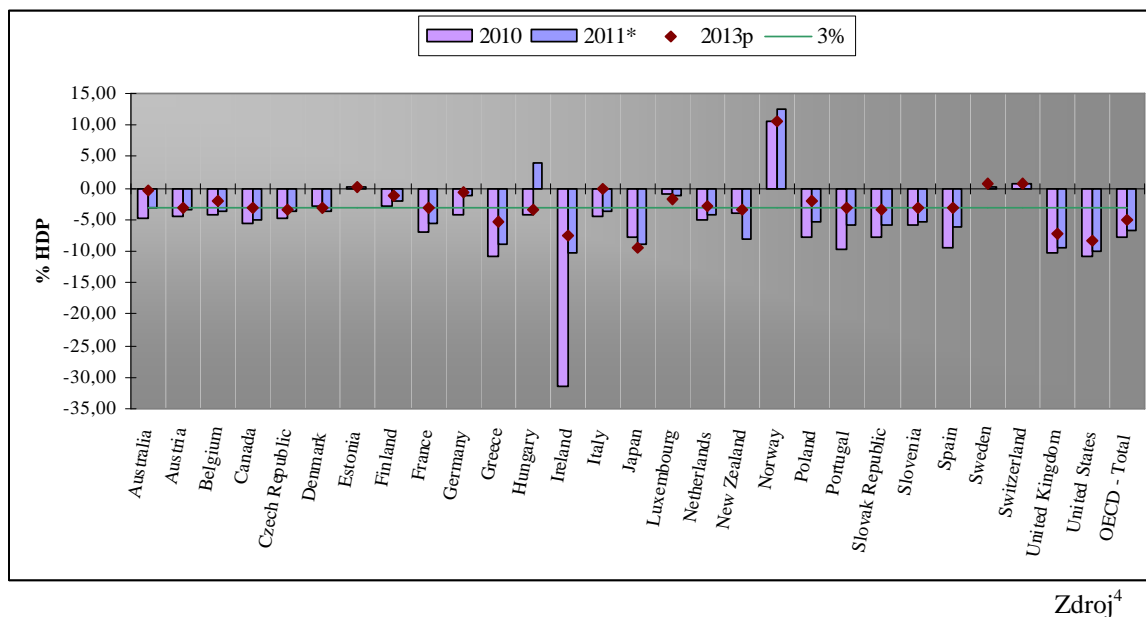
o tom, že objem ich verejných výdavkov presiahol objem verejných príjmov. Teda zadlženosť nám pomôže pri opisovaní situácie, ako dokážu vlády danej krajiny hospodáriť s verejnými prostriedkami, či sú schopné dosahovať vyrovnaný rozpočet, v akej miere si musia vypožičať prostriedky na pokrytie ich cieľov a pod. S faktom, že si verejná vláda vypožičiava prostriedky od iných subjektov, je spojené nielen splácanie istiny, ale logicky i úrokov a pri pojme dlh hovoríme taktiež o celkových nákladoch na správu dlhu. Tieto náklady sa zvyšujú tým viac, čím zadlženejšia je verejná vláda a každým rokom stúpajú. Danú situáciu sme mohli pozorovať vo verejnom sektore vo väčšine vyspelých krajín najmä v poslednom období v súvislosti s dopadmi krízy aj na hospodárenie verejných vlád.

Z indikátorov deficitu a dlhu by sme si následne mohli vyvodit' istú efektivitu hospodárenia verejných vlád s finančnými prostriedkami. Na jednej strane zadlženosť nemusí mať negatívne dôsledky pre verejný sektor, ale len do určitej miery. Po prekročení stanovenej miery môže viesť až k celkovému kolapsu verejnej správy a vlády. Príkladom z nedávnej minulosti môže byť Grécko. Ohraničenia platné v oblasti zadlžovania verejných vlád v súčasnosti stanovujú všeobecne známe Maastrichtské kritéria pre deficit štátneho rozpočtu a pre verejný dlh. V prvom prípade ide o hranicu 3% z HDP a pri verejnom dlhu je to 60% HDP.

Na grafe č. 3 sú zobrazené deficity vybraných krajín OECD za rok 2010, 2011 (čiastočne reálne hodnoty a čiastočne projekcia) a predikcia expertov OECD na rok 2013. Dôležitou poznámkou je, že ukazovateľ čistých pôžičiek/vypôžičiek nám hovorí o miere deficitu štátneho rozpočtu (verejnej vlády), z tohto dôvodu sme sa rozhodli s ním v našej komparácii pracovať.

Z grafu si ako prvý môžeme všimnúť veľmi pozitívny stav verejných financií v Nórsku, ktorý nie je len krátkodobou záležitosťou, ale trvá už niekoľko rokov a táto tendencia sa predpokladá i do budúcnosti. K vyrovnanému rozpočtu (minimálne prebytkovému) smerujú krajiny ako Estónsko, Švédsko a Švajčiarsko. Zaujímavé je pozorovanie na grafe, že experti OECD predpokladajú takmer vyrovnaný rozpočet v roku 2013 okrem týchto troch krajín aj v štátoch ako je Nemecko, Taliansko a Austrália. Vo všetkých ostatných vybraných krajinách (s výnimkou Japonska) sa počíta so znížením miery deficitu. Daný fakt opäť súvisí s opatreniami proti dopadom nedávnej krízy na verejné financie v mnohých krajinách sveta.

Graf č. 3: Čisté pôžičky/vypôžičky štátu (vlády) v SR a vo vybraných krajinách OECD ako % HDP



Zdroj<sup>4</sup>

Slovensko sa pri porovnávaní indikátora deficitu štátneho rozpočtu na základe Maastrichtského kritéria nachádza pod priemerom krajín OECD, čo je v tomto prípade pozitívna informácia. Na druhej strane však taktiež ako mnoho ostatných krajín nespĺňame požiadavku na neprekročenie hranice 3% HDP a podľa projekcie OECD to tak nebude ani v roku 2013. Myslíme si, že tento problém je skutočne potrebné riešiť čo najskôr, najmä z dôvodu, že je spojený so sankcionovaním. Na druhej strane existuje potreba ozdraviť a konsolidovať verejné financie a to nielen na Slovensku, ale po období krízy i v mnohých vyspelých krajinách sveta. Aj z tohto titulu sme zástancami nevyhnutných reforiem v SR.

Následným zameraním pozornosti na ukazovateľ verejného dlhu sme zistili, že v tomto prípade je situácia v niektorých európskych krajinách oveľa závažnejšia ako pri indikátore deficitu. Z vyspelých krajín OECD toto kritérium nespĺňajú ani štáty ako Kanada, USA, alebo Japonsko<sup>5</sup>.

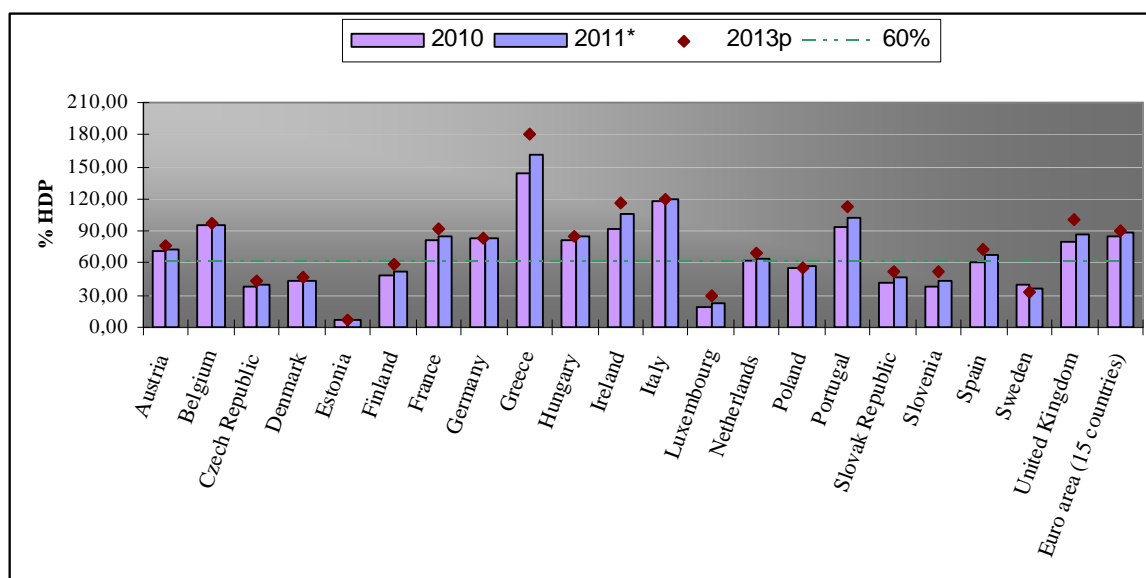
V komparácii sme sa tentokrát sústredili na popredných 21 európskych štátov vychádzajúc zo štatistík OECD opäť aj s náčrtom projekcie expertov OECD na roky 2012

<sup>4</sup> Vlastné spracovanie. OECD. 2012. *General Government Financial Balances % of nominal GDP, Forecast*. [online]. 2012. [cit.2012.04.04.] Dostupné na internete: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=32440>>

<sup>5</sup> Spracované na základe údajov OECD. 2012. *General government gross financial liabilities, as a percentage of GDP*. [online]. 2012. [cit.2012.04.04.] Dostupné na internete: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=32442>>

a 2013. Ako premenná sa v tomto prípade uvádza hrubý verejný dlh (podľa Maastrichtského kritéria) ako % HDP. Našu komparáciu zachytáva nasledovný graf č. 4, na ktorom je ilustrovaná miera verejného dlhu vo vybraných krajinách Európy v rokoch 2010, 2011 (údaje dostupné po 22.11. 2011, zvyšok projekcia) a predikcia pre rok 2013.

Graf č. 4: Hrubý verejný dlh podľa Maastrichtského kritéria v SR a vo vybraných štátoch EÚ ako % HDP



Zdroj<sup>6</sup>

Ako je z grafu č. 4 možné vidieť, v roku 2011 nespĺňalo požiadavku Maastrichtského kritéria pre verejný dlh 12 z vybraných krajín Európy, čo je viac ako 57%. V roku 2013 by sa situácia na starom kontinente podľa expertov OECD meniť nemala.

Aj priemer 15 krajín Eurozóny sa vo všetkých troch pozorovaných rokoch nachádza nad hranicou 60%. Taktiež si na grafe môžeme všimnúť, že situácia je vážna v najsilnejších a najväčších európskych krajinách ako Francúzsko, Nemecko, Taliansko, ale i Veľká Británia. Najkritickejší stav verejných financií majú tzv. PIIGS krajiny (pomenovanie sa zaužívalo v súvislosti s krízovým obdobím) a to Portugalsko, Taliansko, Írsko, Grécko a Španielsko, aj keď posledný z menovaných štátov v porovnaní s priemerom nie je na tom tak kriticky.

<sup>6</sup> Vlastné spracovanie. OECD. 2012. *Maastricht definition of general government gross public debt*. [online]. 2012. [cit.2012.04.04.] Dostupné na internete: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=32455>>

Čo sa týka najlepšie si vedúcich krajín, patria medzi ne Estónsko a Švédsko rovnako ako pri komparácii deficitu štátneho rozpočtu. Priaznivý stav zaznamenáva i Luxembursko, čo ale vzhľadom na veľkosť krajiny nie je prekvapujúce.

Slovensko sa nachádza vo všetkých troch obdobiach pod hranicou 60% HDP s relatívne veľkou odchýlkou. Podobná situácia ako v SR je v Českej republike, Dánsku, Fínsku, či Slovinsku.

### **Výdavky na konečnú spotrebu verejnej vlády**

Ďalším nami zvoleným ukazovateľom boli výdavky na konečnú spotrebu vynaložené za sektor verejných inštitúcií. Tieto výdavky „zahŕňajú všetky bežné vládne výdavky na poskytovanie tovarov a služieb (vrátane kompenzácie zamestnancov). Taktiež obsahujú väčšinu vládnych výdavkov na obranu a bezpečnosť, ale vylučujú z nich štátne výdavky na armádu“<sup>7</sup>. Vykazujú sa ako percentuálny podiel z HDP.

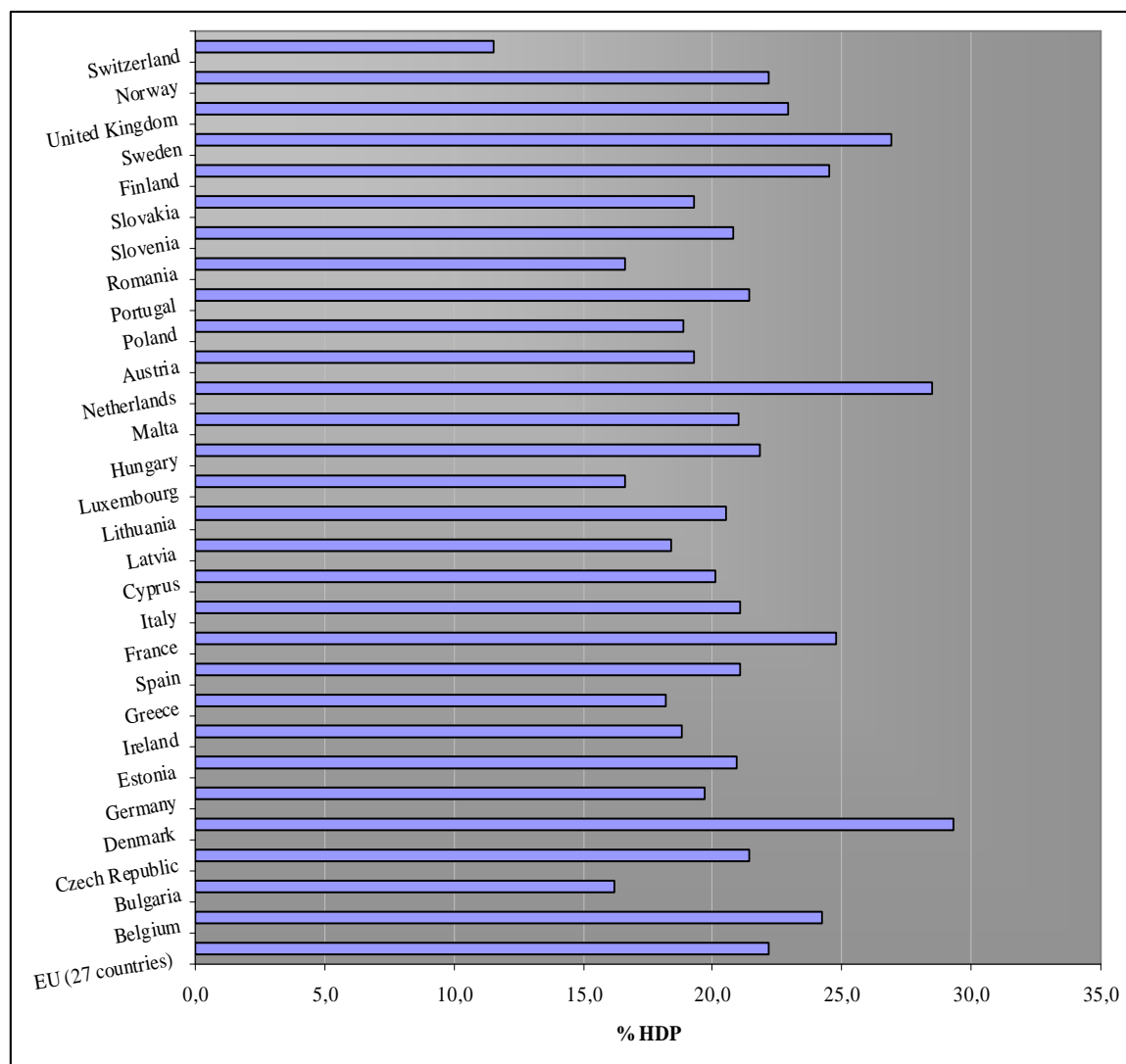
Na základe hodnôt zobrazených v grafe č. 5 môžeme konštatovať, že aj napriek rozdielnej veľkosti verejných sektorov a jednotlivých vládnych úrovni, je objem výdavkov vynaložených subjektmi verejného sektora na poskytovanie netrhových tovarov a služieb v členských štátoch EÚ až na niekoľko výnimiek dosť podobný. Za priemer EÚ 27 je to hodnota na úrovni 22,2% HDP za rok 2010. Výnimku tvoria Dánsko (29,3%), Holandsko (28,5%) a Švédsko (26,9%). Nad priemerom sa nachádzajú krajiny ako Belgicko, Francúzsko, Fínsko a minimálne i Veľká Británia. Zvyšok členských štátov EÚ sa nachádza pod priemerom, ale vo väčšine prípadov okolo neho krajiny oscilujú.

Slovensko s hodnotou 19,3% je síce pod priemernou hranicou, ale v rámci krajín V4 je situácia v oblasti objemu výdavkov konečnej spotreby verejnej správy takmer identická. Hodnotu 19,3% z HDP dosiahnutú v SR sme pokladali za dostatočnú a vo veľkosti objemu výdavkov verejnej vlády na konečnú spotrebu by sme neuvažovali s markantnými zmenami a úpravami.

---

<sup>7</sup> Spracované na základe dát národných účtov Svetovej banky a OECD. 2012. *General Government Final Consumption Expenditure (% of GDP)* [online]. 2012. [cit.2012.05.04.] Dostupné na internete: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOV.T.ZS>>

Graf č.5: Výdavky na konečnú spotrebu verejného sektora v SR a vo vybraných krajinách Európy  
v % HDP (2010)



Zdroj<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vlastné spracovanie. EUROSTAT. 2012. *Government Revenue, Expenditure and Main Aggregates*. [online]. 2012. [cit.2012.05.04.] Dostupné na internete: <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>>