

Ako prenos kapitálových výdavkov medzi rokmi ovplyvňuje ich
čerpanie v rozpočte

Jozef Medved'

Komentár 01/2023

08. 08. 2023

Dátum: 08.08 2023

Téma: Ako prenos kapitálových výdavkov medzi rokmi ovplyvňuje ich čerpanie v rozpočte

Autor: Jozef Medved'

Nepoužitie kapitálové výdavky v štátnom rozpočte je možné v prípade nedočerpania presunúť na použitie do nasledujúcich rokov. V roku 2022 sa kapitálové výdavky neminuté počas predchádzajúcich rokov čerpali rýchlejšie, časť zdrojov však aj prepadla. Úroveň nedočerpaných kapitálových výdavkov prenesených z roku 2022 na neskoršie čerpanie dosiahla 678 mil. eur (0,6 % HDP), čo je o 609 mil. eur menej ako v predošlom roku (1287 mil. eur). Napriek tomuto výraznému poklesu bol (akruálny) deficit v roku 2022 ovplyvnený dočerpávaním prenesených kapitálových výdavkov iba v obmedzenej miere. Veľká časť zníženia totiž predstavuje preddavkové platby v rezorte obrany, ktoré navýšia deficit až v čase dodania techniky (približne 0,5 % HDP). Zároveň prišlo k prepadnutiu časti zdrojov. Legislatívne zmeny prijaté kvôli pandémie umožnili v roku 2022 použiť aj prostriedky rozpočtované ešte v roku 2018 a 2019¹, avšak nevyčerpalo sa 184 mil. eur z tých zdrojov, ktoré v tomto roku exspirovali, čo predstavuje zhruba dvojnásobok v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi.

Pre rok 2023 sú spolu so schváleným rozpočtom k dispozícii zdroje v celkovom objeme viac než 2,3 miliardy eur. Na základe štruktúry týchto zdrojov a historických trendov čerpania odhadujeme výšku kapitálových výdavkov na úrovni 1352 mil. eur, čo oproti rozpočtu predstavuje úsporu 273 mil. eur (0,2 % HDP).

Kapitálové výdavky (ďalej KV) sú špecifickou kategóriou vo výdavkoch štátneho rozpočtu.² Rozpočtové pravidlá, konkrétne § 8 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, umožňujú viazať nečerpané KV v príslušnom rozpočtovom roku a prenášať ich na použitie do nasledujúceho. Tento mechanizmus vyplýva z charakteru investícií, keďže ich realizácia je objektívne náročnejšia oproti čerpaniu prevádzkových výdavkov. Aby sa zamedzilo prepadnutiu zdrojov z dôvodu oneskoreného čerpania, je umožnené presúvať ich medzi rokmi aj mimo pôvodných plánov. **Ekonomovia sa totiž na efektívne kapitálové výdavky pozerajú priaznivejšie ako na bežné výdavky, nakoľko neznamenajú len „prejedanie“, ale môžu zvýšiť potenciál ekonomiky do budúcnosti.** Výnimkou môžu byť investície v obrane, ktoré sú väčšinou z dovozu a nezvyšujú nutne budúci potenciálny rast ekonomiky. **Preto budeme zvažovať aj vývoj kapitálových výdavkov bez obrany.** Mimo investícií v rezorte obrany sú najväčšie objemy investícií realizované v rezorte dopravy, tieto tvoria približne 45 % všetkých ostatných investícií (mimo obrany) štátneho rozpočtu. Z tohto dôvodu sú na vybraných grafoch zobrazené samostatne.

Prenášanie prostriedkov je obvykle možné na dve rozpočtové obdobia, avšak v niektorých situáciách prišlo k úprave týchto podmienok. Príkladom sú zmeny prijaté v dôsledku pandémie, keď od jej výskytu

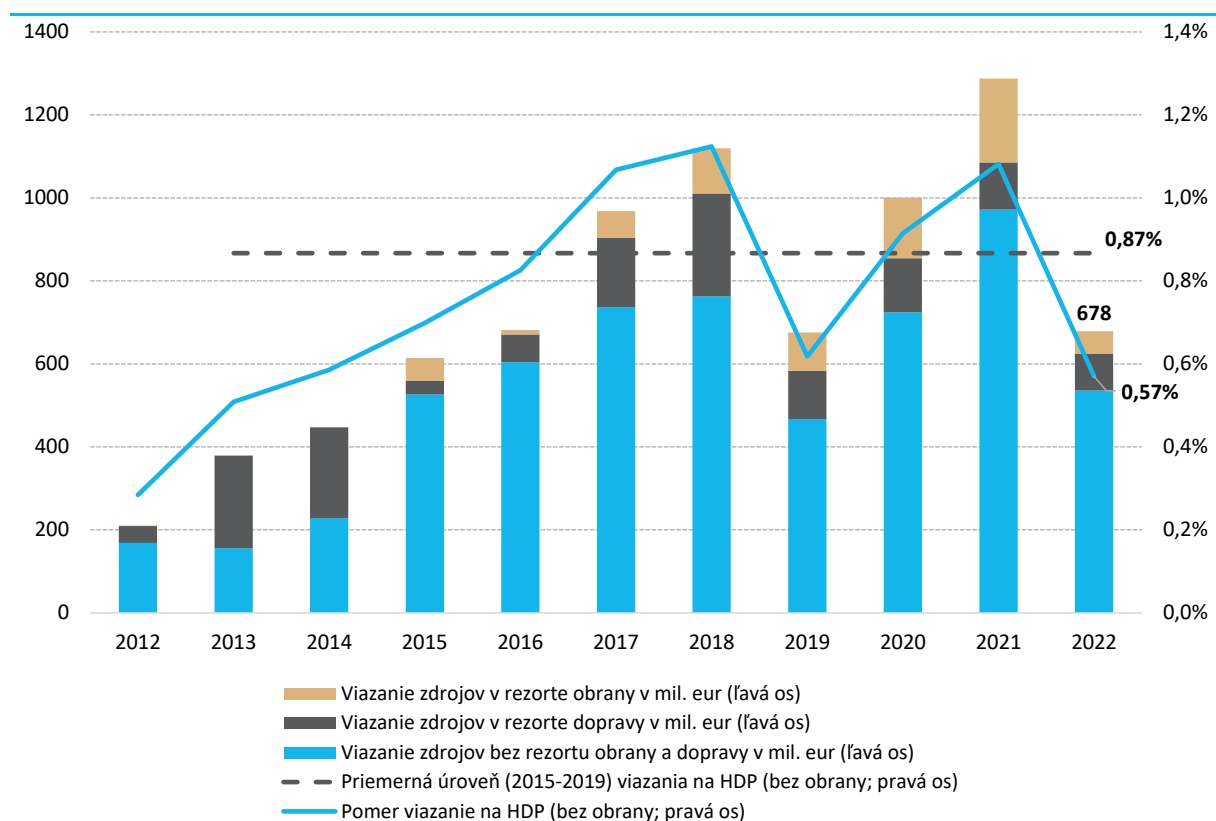
¹ K dispozícii boli aj nepoužitú zdroje rozpočtované v roku 2020 a 2021 – s týmito prostriedkami ale nesúvisí výnimka vyplývajúca z „lex-corona“.

² Komentár sa nevenuje presunom v čerpaní eurofondov a spolufinancovaniu, je zameraný iba na kapitálové výdavky štátneho rozpočtu financované z národných zdrojov.

v roku 2020 až po rok 2022 bolo umožnené používať viazané prostriedky rozpočtované na rok 2018 a 2019.

Na aktuálny rozpočtový rok je stanovený rozpočet pre KV 1,6 mld., avšak k dispozícii sú aj nevyužitý zdroje z minulých rokov v objeme skoro 0,7 mld. Výsledná úroveň KV môže byť vyššia ako rozpočet stanovený na príslušný rok. Zdroje z predchádzajúcich rozpočtových období tak môžu predstavovať formálne dodatočné riziko pre nárast deficitu rozpočtu. Zároveň platí aj opačné riziko, keď nečerpanie – prenášanie prostriedkov do ďalších rokov – znamená nižšie výdavky a následne formálne pozitívny vplyv na deficit verejnej správy v aktuálnom roku (rok nečerpania výdavkov). **Vo výsledku tak vyššie nečerpanie a prenášanie výdavkov znamená vyššie riziko odchýlky výsledku hospodárenia od schváleného rozpočtu.**

Graf 1: Viazanie kapitálových zdrojov (v mil. eur)



Poznámka: Pozn.: viazané zdroje sú prostriedky nečerpané v danom roku, ktoré boli rozpočtovými opatreniami presunuté na použitie v nasledujúcich rokoch. Prenesenými sa tieto zdroje stanú až v okamihu, keď sú v nasledujúcich rokoch uvoľnené na čerpanie. Presun kapitálových zdrojov umožňuje paragraf § 8 zákona o rozpočtových pravidlách. Kapitoly štátneho rozpočtu ohlasujú rezortu financií koncom roka objem prostriedkov, ktorý bude dočerpaný v aktuálnom roku a objem, ktorý bude presunutý na čerpanie v nasledujúcom roku.

Zdroj: MF SR, RRZ

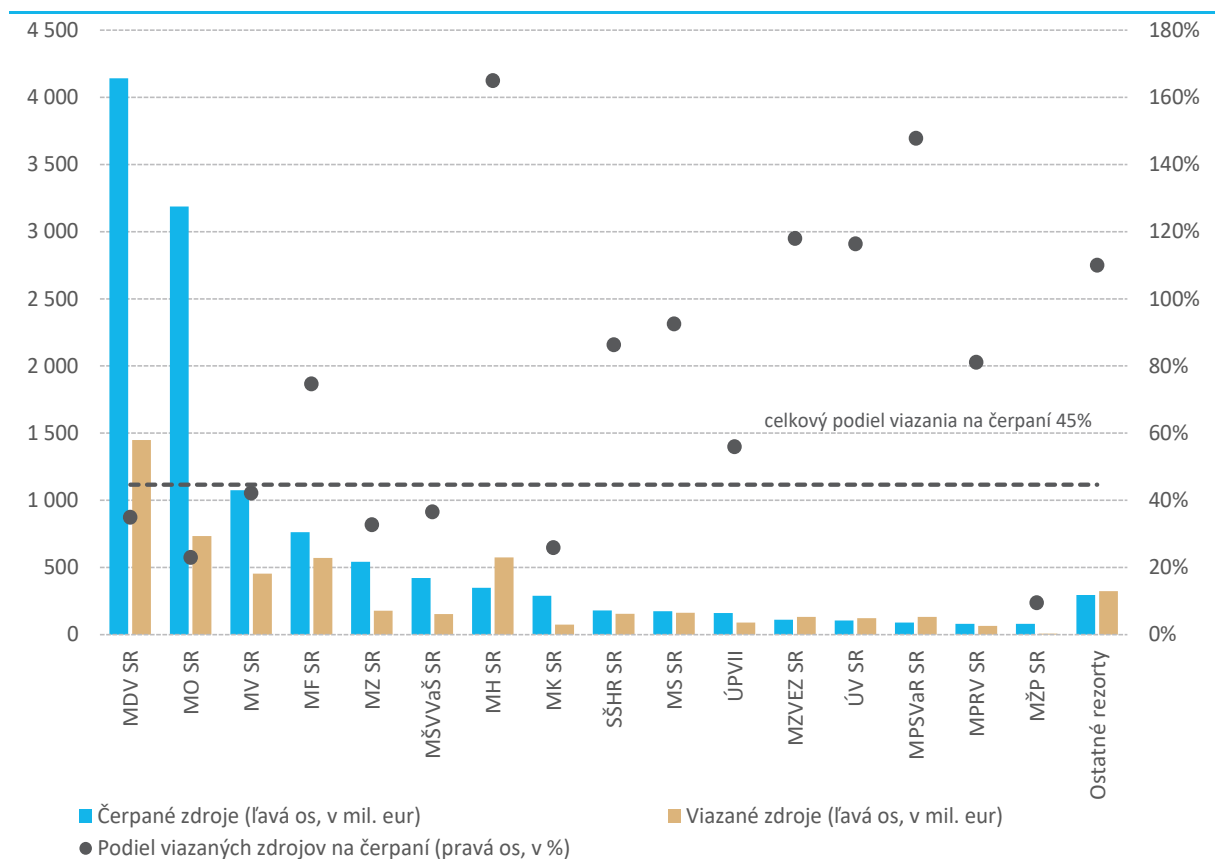
Objem kapitálových výdavkov viazaných každoročne v období od roku 2012 postupne narastal, v roku 2019 a 2022 však prišlo k medziročnému poklesu (Graf 1). Viazanie v roku 2022 dosiahlo 0,57 % HDP

(bez rezortu obrany), čo predstavuje najnižšiu úroveň od roku 2013. V porovnaní s priemerom rokov 2015 - 2019³ vo výške 0,87 % HDP to zároveň znamená úroveň nižšiu o 0,3 % HDP.

Porovnanie viazania zdrojov medzi kapitolami štátneho rozpočtu

Úrovnne viazaných a presúvaných kapitálových výdavkov sa medzi jednotlivými rezortami výrazne odlišujú. **Graf 2** zobrazuje celkový objem čerpania a viazania kapitálových výdavkov pre jednotlivé kapitoly štátneho rozpočtu v období 2012–2022 ako aj podiel viazaných zdrojov na celkovej úrovni čerpania. Najviac zdrojov sa čerpá aj viaže na rezortoch dopravy a obrany, relatívny podiel viazaných zdrojov je však nižší oproti celkovému priemeru. Významné objemy zdrojov viažu aj rezorty vnútra, financií a hospodárstva. Z pohľadu porovnávania nečerpania medzi rezortami je však dôležitejší indikátor podielu. V ňom **najvyššie (relatívne) nečerpanie vykazuje ministerstvo hospodárstva a práce.**

Graf 2: Porovnanie čerpania a viazania kapitálových výdavkov v rezortoch v období 2012 - 2022



Poznámka: Mimo kapitoly Všeobecná pokladničná správa

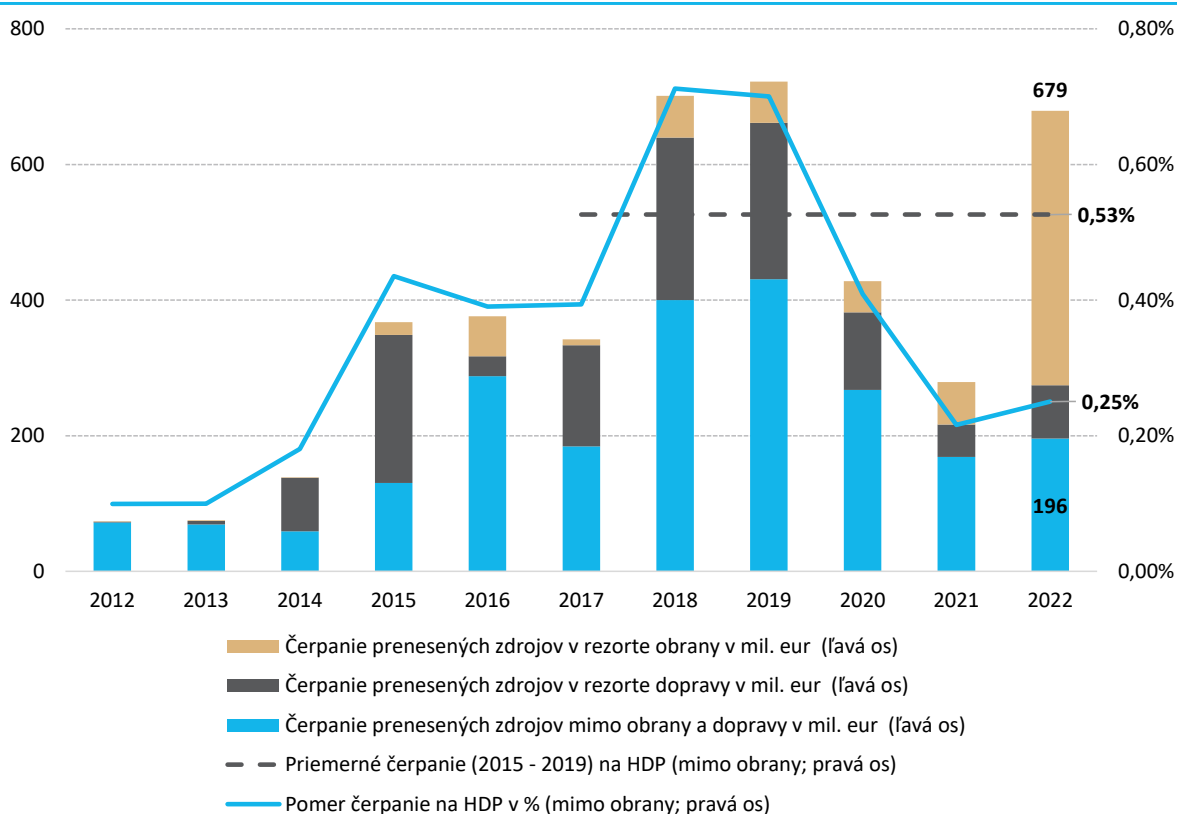
Zdroj: MF SR, RRZ

³ Priemer predpandemických rokov, ktoré neboli ovplyvnené výnimkou „lex-corona“

Čerpanie prenesených zdrojov

V minulosti platilo, že po rokoch s vyšším pozorovaným viazaním bolo následne navýšené čerpanie týchto prenesených zdrojov (**Graf 3**). Príkladom takéhoto vývoja sú roky 2018 a 2019. Podobne ako v predchádzajúcich rokoch bol v roku 2022 medziročný pokles prenášaných zdrojov spojený s nárastom čerpania, na rozdiel od minulosti však väčšina týchto výdavkov bola realizovaná v rezorte obrany, kde boli v prevažnej miere tvorené preddavkovými platbami za obstaranú vojenskú techniku⁴. Mimo rezortu obrany úroveň realizovaných výdavkov v pomere na HDP pokračovala v poklese po rokoch 2020 a 2021 a teda došlo k opätovnému prenášaniu zdrojov alebo k ich prepadávaniu. Pozorovaný posun čerpania investícií v čase je dôsledok viacerých faktorov, medzi ktoré môžeme zaradiť nedostatočný objem zdrojov z dôvodu neočakávaného rastu stavebných nákladov alebo neefektívnu realizáciu projektov. Čerpanie prenesených zdrojov v roku 2022 bolo mimo rezortu obrany na úrovni 0,25 % HDP, čo je o 0,18 % HDP pod priemerom obdobia (2015-2019).

Graf 3: Čerpanie prenesených kapitálových zdrojov (v mil. eur)



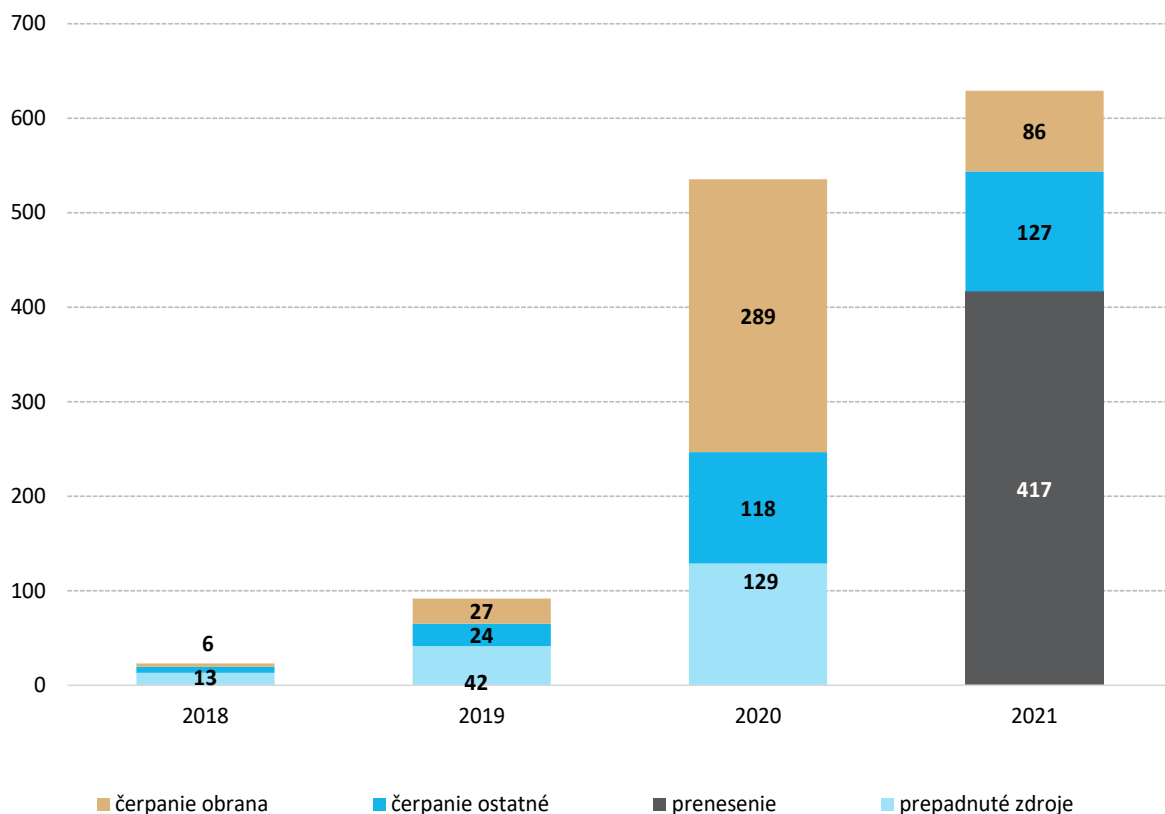
Zdroj: MF SR, RRZ

⁴ Keďže ide o preddavkové platby za techniku, ktorá bude dodaná v nasledujúcich rokoch, tieto úhrady nevstupujú podľa metodiky ESA 2010 do deficitu verejnej správy v aktuálnom roku, ale až v čase dodania techniky.

Využívanie kapitálových zdrojov a ich prepadávanie⁵

Pomalé dočerpávanie presúvaných prostriedkov môže znamenať riziko pre schopnosť dočerpania celkového objemu zdrojov, ktoré sú v dispozícii. Vzhľadom na nastavenie pravidiel sú zdroje z každého rozpočtu k dispozícii počas obmedzenej doby troch rokov – v roku, kedy boli rozpočtované, a počas nasledujúcich dvoch rokov. V prípade odlišného vývoja v realizácii oproti pôvodným plánom môže nastať situácia, že istá časť zdrojov nebude využitá z dôvodu uplynutia času⁶. Miera využitia zdrojov sa medzi rokmi 2011-2019 pohybovala na úrovniach medzi 84-94 %, pričom priemerné využitie dosiahlo výšku 92 %. **Z toho vyplýva, že v priemere sa z každého rozpočtu v týchto rokoch nepodarilo vyčerpať 8 % celkovej úrovne kapitálových výdavkov. Toto v podmienkach príslušných rozpočtov predstavovalo nečerpanie investícií v dôsledku prepadnutia zdrojov v priemernej výške 80-90 mil. eur ročne.**

Graf 4: Využitie KV presunutých do roku 2022 z predchádzajúcich rokov (v mil. eur)



Zdroj: MF SR, RRZ

⁵ Nevyužitie (prepadnutie) zdrojov štátneho rozpočtu znamená pozitívny vplyv na saldo rozpočtu.

⁶ Nečerpanie celkových zdrojov kapitálových výdavkov môže byť spôsobené aj inými dôvodmi a prekážkami (napríklad rozhodnutím o nerealizovaní projektu). Takéto nečerpanie sa prejavuje tak, že medzi rokmi sa nezaviažu všetky zdroje, ktoré sú k dispozícii a mohli by byť viazané.

Prepadnuté kapitálové výdavky v roku 2022

V roku 2022 sa skončila platnosť až troch zdrojov, kumulatívne ide o 184 mil. eur, ktoré neboli vyčerpané, čo je v porovnaní s bežným rokom zhruba dvojnásobok objemu prepadnutých. Väčšina tohto objemu pozostáva z rezerv vo VPS, Správe štátnych hmotných rezerv SR a MH SR. Ak by sa v roku 2020 nemohli prenášať zdroje obdobia 2018, došlo by k prepadnutiu 69 mil. eur a v roku 2021 bez možnosti prenosu zdrojov roka 2019 by to znamenalo prepadnutie 108 mil. eur.

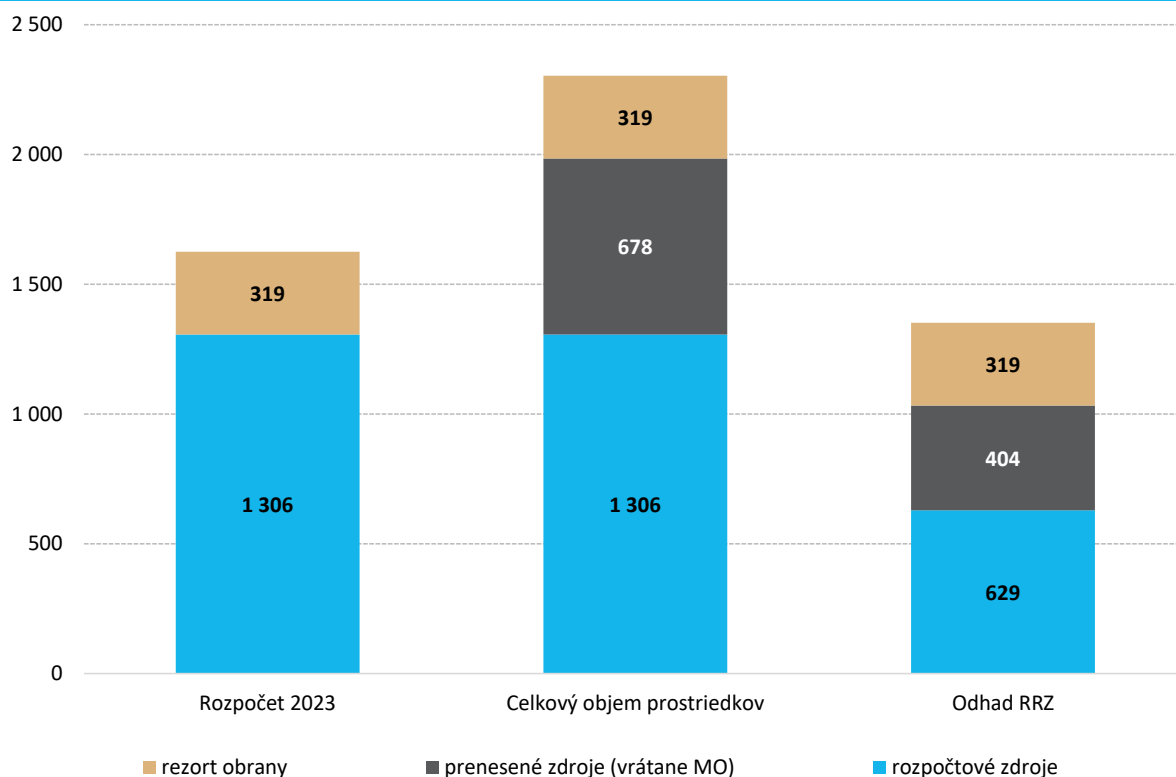
KRRZ v priebehu roku 2022 zaznamenávala pomalé tempo čerpania kapitálových výdavkov, na základe čoho priebežne znižovala predpokladanú úroveň čerpania ku koncu roka s dôsledkom, že celkové zdroje sa nepodarí vyčerpať. **Čerpanie kapitálových výdavkov sa v závere roka dostalo na priemernú úroveň, avšak takmer polovica z celkových kapitálových výdavkov bola realizovaná v rámci rezortu obrany** (ide o sumu 784 mil. eur), kde ide vo veľkej miere o hotovostné výdavky týkajúce sa preddavkových platieb za vojenskú techniku bez vplyvu na aktuálny deficit verejnej správy v roku 2022.

Odhad na rok 2023

Celkový potenciál roku 2023, teda objem dostupných zdrojov pre kapitálové výdavky štátneho rozpočtu, je viac než 2,3 miliardy eur. Tvoria ho zdroje z aktuálneho rozpočtu pre rok 2023 vo výške 1625 mil. eur a prenesené zdroje z rozpočtových období 2021 a 2022 v celkovej výške 678 mil. eur.

V našej analýze pri predpokladoch o objeme celkovej úrovne kapitálových výdavkov používame prístup založený na historických trendoch čerpania pre jednotlivé typy zdrojov KV. V minulých rokoch platilo, že zdroje aktuálneho rozpočtu, pri ktorých nehrozí riziko prepadnutia, majú nižšiu mieru využitia ako zdroje prenesené z predchádzajúcich rokov. Zdroje aktuálneho rozpočtu sa v danom roku využijú v priemere na 48 %. Zdroje prenášané z predchádzajúceho roku vykazujú mieru využitia 52 % a zdroje prenášané druhýkrát – tie, ktoré už nie je možné opätovne viazať – sú vyčerpané na priemernej úrovni 66 %. Pri aplikácii na aktuálne rozpočtové možnosti odhadujeme celkové kapitálové výdavky mimo rezortu obrany na 1033 mil. eur. V podrobnej štruktúre je to 629 mil. eur z rozpočtu na rok 2023, 147 mil. eur prenesených z rozpočtu roku 2022 a 257 mil. eur prenesených z roku 2021.

Celkové očakávané čerpanie kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu vrátane rezortu obrany na základe trendov predchádzajúcich rokov dosahuje úroveň 1352 mil. eur. **Ak čerpanie nebude realizované rýchlejšie oproti minulosti, úspora voči rozpočtu dosiahne 273 mil. eur (0,2 % HDP).** Zopakoval by sa tak scenár z predchádzajúcich rokov, keď čerpanie kapitálových výdavkov nedosahovalo rozpočtované úrovne napriek dodatočným zdrojom prenášaným z predchádzajúcich rokov.

Graf 5: Rozpočet, celkové prostriedky a odhad čerpania kapitálových výdavkov v roku 2023 (v mil. eur)


Zdroj: MF SR, RRZ

Riziká vyplývajúce z nadmerného viazania kapitálových zdrojov

Rozpočtové pravidlá nastavujú pre obstarávanie kapitálových aktív špecifický mechanizmus, pre ktorý je typické prelínanie medzi jednotlivými rozpočtovými obdobiami.⁷ Nadmerné viazanie a tým aj kumulácia kapitálových zdrojov však môže priniesť aj niektoré riziká ako sú napríklad:

a) Riziko prepadnutia zdrojov

Pri opakovanej a stále rastúcej kumulácii zdrojov vzniká riziko, že tieto zdroje rezorty nebudú schopné využiť v stanovených termínoch a zároveň hrozí, že plánované projekty budú musieť prejsť administratívnym procesom od začiatku počnúc rozpočtovacím procesom.

b) Riziko neefektívneho čerpania

Ďalšie riziko sa spája s **nadmerným čerpaním**, ktoré vzniká v prípade, že rezorty sa snažia „dohnať“ nižšie čerpanie minulých rokov a vyhnúť sa tak prepadnutiu zdrojov. Pri rýchlom

⁷ Rezort musí mať rozpočtovo krytú celú investíciu, resp. časť jej realizácie plánovanú počas trojročného rozpočtového horizontu, už v čase začatia obstarávania aj napriek realizácii počas viacerých rokov.

a masívnom čerpaní však hrozí, že zdroje nebudú použité efektívne, keďže verejné obstarávania môžu byť vykonané v krátkom čase a **výber obstarávateľa tak nemusí byť optimálny.**

- V rokoch 2017 až 2021 bol pomer decembrového čerpania prenesených prostriedkov voči celoročnému čerpaniu na úrovniach od 15-28%, **v roku 2022 to bolo až 57 %** (najmä z dôvodu úhrady preddavkových platieb v rezorte obrany; bez rezortu obrany 41 %).

Kumulácia zdrojov okrem iného predstavuje aj **nápor na administratívne kapacity a riadenie projektov.** Spolu s tým teda aj riziko ďalšieho nabaľovania a tak zníženej efektivity.

Zároveň platí, že trhové kapacity na strane dodávateľov môžu byť v decembri nižšie, než dopyt z verejnej správy. V jednom mesiaci tak môžu trhové ceny stúpnuť nad bežnú úroveň a **štát platí zbytočne viac.** V neposlednom rade sú kvôli týmto obmedzeniam dodávatelia v silnejšej pozícii v rokovaní so štátnymi organizáciami, keďže vedia, že štát už nemá manévrovací priestor. Celkový úžitok a zisk z kontraktu sa v rokovaní nakloní na stranu so silnejšou vyjednávacou pozíciou a štát má z neho **menší úžitok.**

c) Riziko nárastu cien investičných aktív

S odkladom realizácie investičných projektov sa spája aj riziko zmeny cien aktív potrebných na realizáciu. Vývoj v posledných rokoch vo výstavbe znamenal postupný nárast cien stavebných materiálov ako i energetických zdrojov. Tento rast cien tak **v súčasnosti** môže znamenať predražovanie obstarávania kapitálových aktív.

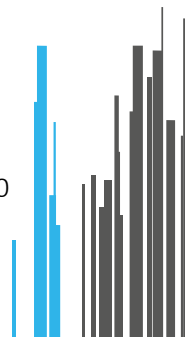
Príloha:

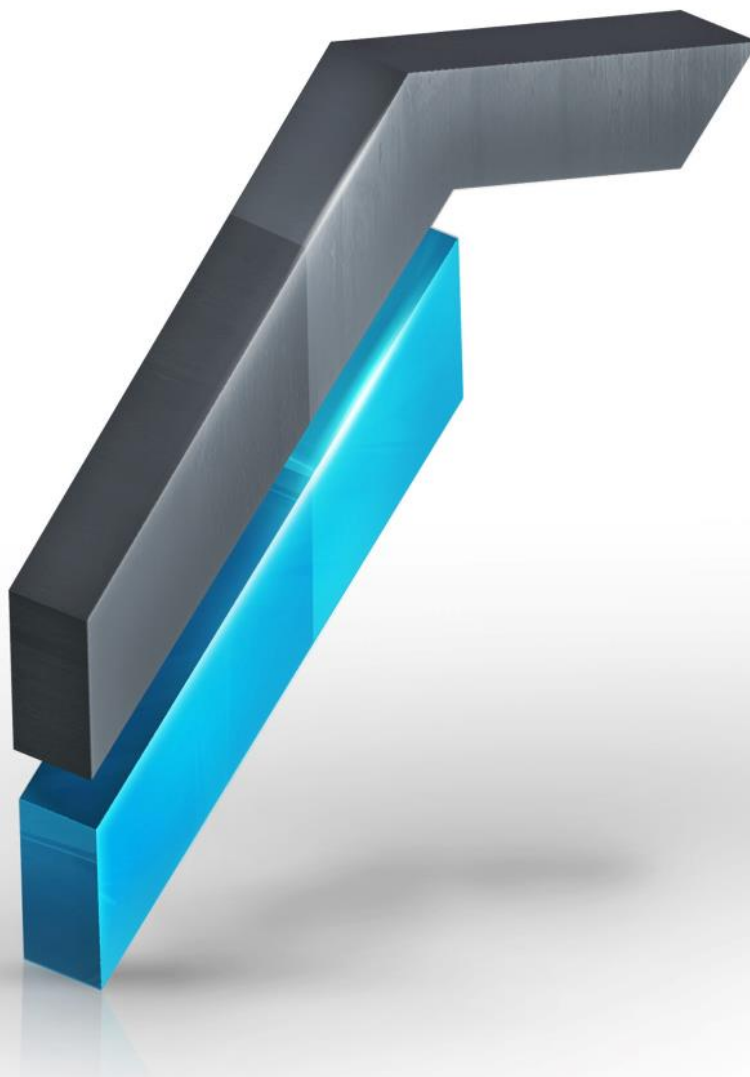
Tabuľka 1: Vývoj kapitálových výdavkov mimo rezortu obrany (na hotovostnej báze, v mil. eur)

	2021 S	2022 S	2023 O	2023 potenciál
Rozpočet	1 890 066	1 611 772	1 625 130	
Odhad čerpania 2022 podľa objemu prenesených zdrojov				
Výdavky celkom	994 058	850 297	1 032 654	1 930 594
1. Výdavky z obdobia t	778 884	575 708	628 786	1 260 839
2. Výdavky z obdobia t-1	141 899	126 745	146 677	282 085
3. Výdavky z obdobia t-2	54 805	117 866	257 192	387 670
4. Výdavky z obdobia t-3	18 469	23 706		
5. Výdavky z obdobia t-4		6 272		

Poznámka: Odhad mimo ostatných zdrojov; rozpočet zahrňuje aj prostriedky rezortu obrany

Zdroj: MF SR, RRZ





© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlynské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk

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