



Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií

Erik Bugyi

Diskusná štúdia 2/2015
Apríl 2015

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2015

Táto štúdia prezentuje názory autora a nemusí odzrkadľovať názory Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Diskusné štúdium sa pripravujú s cieľom podporiť diskusiu k danej téme a skvalitniť metodologický aparát Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpocctovarada.sk>).

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Obmedzenie zodpovednosti

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nepreberá žiadnu zodpovednosť za informácie, ktoré poskytuje. Za žiadnych okolností nebude akceptovať zodpovednosť za straty alebo škody, ktoré môžu vzniknúť použitím takýchto informácií. Toto obmedzenie platí predovšetkým k aktuálnosti údajov, ich presnosti, právoplatnosti a dostupnosti informácií.

Pripomienky alebo komentáre k štúdii sú vítané na e-mailovej adrese metodologia@rrz.sk alebo adrese autora. Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov a číslo štúdie.



Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií

Erik Bugyi

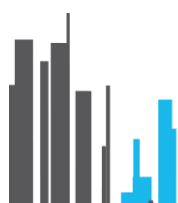
ABSTRAKT

Diskusná štúdia obsahuje podrobný popis zostavenia základného scenára vývoja verejných financií používaného Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, na základe ktorého sa vyčíslujú niektoré strednodobé (konsolidačné úsilie vlády, veľkosť opatrení) a dlhodobé ukazovatele (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti) merania konsolidácie vo verejných financiách. Základný scenár pozostáva z dlhodobej projekcie príjmov a výdavkov verejných financií. Jeho východiskom je presná definícia, vrátane stanovenia princípov a zdrojových údajov, ktoré sa pri jeho zostavení použijú. Základný scenár pozostáva zo strednodobej a dlhodobej časti, čo súvisí s rôznou mierou podrobnosti dostupných predpokladov, pričom tieto časti je nevyhnutné konzistentne prepojiť. V strednodobej časti sú stanovené pravidlá projekcie pre každú vecne odlišnú podpoložku rozpočtovej klasifikácie, v dlhodobej časti sa dôraz kladie na projekciu najvýznamnejších položiek spojených so starnutím populácie, PPP projektom a schémou vyradovania jadrových zariadení.

Kľúčové slová: základný scenár, ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, rozpočtová klasifikácia, bilancia príjmov a výdavkov, dlhodobé projekcie

JEL klasifikácia: E62, H68

Erik Bugyi: bugyi@rrz.sk



Obsah

Úvod	5
1. Definícia základného scenára vývoja verejných financií	6
1.1 Zostavenie dlhodobej prognózy príjmov a výdavkov	7
1.2 Zohľadnenie budúceho hospodárskeho a demografického vývoja	8
1.3 Zohľadnenie aktuálneho stavu právneho poriadku	10
1.4 Zahrnutie implicitných a podmienených záväzkov	11
2. Postup zostavenia základného scenára	13
2.1 Východisková bilancia	14
2.2 Strednodobá časť základného scenára	16
2.3 Dlhodobá časť základného scenára	29
3. Použitie a aktualizácia základného scenára	36
Záver	39
Zoznam literatúry	40
Príloha – Základný scenár roku 2013	41

Zoznam boxov a tabuliek

Box 1: Scenár nezmenených politík zostavovaný inými inštitúciami	6
Box 2: Rozdelenie východiskovej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy	14
Box 3: Základná makroekonomická projekcia	18
Tab 1: Definícia základného scenára	12
Tab 2: Základný scenár vývoja verejných financií	14
Tab 3: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	17
Tab 4: Makroekonomické základne najvýznamnejších daní a odvodov	21
Tab 5: Implicitné záväzky spojené so starnutím v základnom scenári	32
Tab 6: Výpočet a aktualizácia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za rok T-1	37



Úvod

Jednou z kľúčových úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) je monitorovanie a hodnotenie vývoja hospodárenia verejných financií Slovenskej republiky. RRZ pravidelne vypracováva a zverejňuje správy o dlhodobej udržateľnosti, ako aj správy monitorujúce rozpočet verejnej správy a výsledok hospodárenia za práve skončený rok. Spoločným menovateľom a nevyhnutným predpokladom kvalitných analytických podkladov v týchto oblastiach je zostavenie základného scenára vývoja verejných financií.

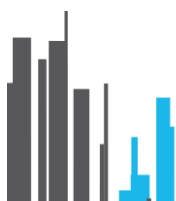
Základný scenár odpovedá na otázku, ako by sa vyvíjali verejné financie bez toho, aby ich vláda svojimi zásahmi ovplyvňovala a boli by podmienené len platnou legislatívou, existujúcimi nastaveniami politík, ekonomickými a demografickými predpokladmi. Napriek tomu, že z dlhodobého hľadiska ide o veľmi hypotetickú situáciu, ktorá s vysokou pravdepodobnosťou nenastane¹, možno z neho odhadnúť príspevok vlády k udržateľnosti verejných financií. V strednodobom horizonte je realističnosť naplnenia takeéhoto scenára vyššia, preto sa tento koncept využíva tiež na posúdenie aktuálnej fiškálnej politiky vlády prezentovanej v rozpočte na najbližšie tri roky.

Aby sa základný scenár mohol stať dôležitým nástrojom analýzy fiškálnej politiky, je potrebné, aby rešpektoval ekonomické zákonitosti, ako aj pravidlá dané právnymi predpismi. Keďže je založený na viacerých predpokladoch a slúži ako zdroj oficiálnych výstupov RRZ, z hľadiska zabezpečenia transparentnosti je dôležité zverejniť postup jeho zostavenia, ako aj použité údaje a predpoklady. Jasné definovanie metodológie je nevyhnutné aj z toho dôvodu, že základné scenáre (resp. scenáre nezmenených politík) zostavujú aj iné inštitúcie, ako napríklad Ministerstvo financií SR a Európska komisia. Hlavným cieľom tejto diskusnej štúdie je preto podrobný popis postupu jeho zostavenia zo strany RRZ.

Prvá časť štúdie sa zaoberá definíciou základného scenára vývoja verejných financií vychádzajúcou z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. **V druhej časti** je popísaný postup jeho zostavenia od východiskovej bilancie príjmov a výdavkov, cez strednodobú časť až po dlhodobú časť scenára. Popisujú sa tu použité predpoklady (makroekonomické, demografické a iné), vrátane stanovených pravidiel a využitia modelového prístupu pre projekciu vybraných skupín príjmov a výdavkov. **Tretia časť** obsahuje popis využitia tohto konceptu, či už pri výpočte dlhodobých (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti) alebo strednodobých (veľkosť opatrení a konsolidačné úsilie vlády) ukazovateľov merania konsolidácie vo verejných financiách. **V závere** sú načrtnuté ďalšie kroky spojené s metodikou zostavovania základného scenára. **V prílohe** sú popísané odchýlky od postupu uvedeného v tejto štúdii a použité predpoklady pri prvom zostavení základného scenára, t. j. z východiskového roku 2013.

Ďalšími súčasťami štúdie sú **dve externé prílohy**, ktoré sú z kapacitných dôvodov pripojené osobitne. Prvá obsahuje podrobný popis jednotlivých podpoložiek ekonomickej klasifikácie, vrátane možných pravidiel a zdôvodnenia vybraného pravidla pre strednodobú časť základného scenára. Druhá príloha obsahuje základný scenár za rok 2013 so vstupnými údajmi, jednotlivými krokmi zostavenia bilancie a výstupmi, ktoré sa stali súčasťou Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií z apríla 2014.

¹ Platí to najmä v prípade neudržateľných verejných financií, kedy pri v súčasnosti platných pravidlách dosiahne dlh v budúcnosti neudržateľné úrovně.



1. Definícia základného scenára vývoja verejných financií

Základný scenár vývoja verejných financií definuje zákon o rozpočtovej zodpovednosti² ako „dlhodobú prognózu príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy, ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj v Slovenskej republike, aktuálny stav právneho poriadku Slovenskej republiky, pričom v záväzkoch verejnej správy sú zahrnuté aj implicitné záväzky verejnej správy a podmienené záväzky verejnej správy“.

Samotná definícia umožňuje použiť viaceré prístupy k zostaveniu základného scenára. Keďže zámerom tejto štúdie je vytvoriť a popísať jednoznačné pravidlá jeho zostavenia zo strany RRZ, uvedenú definíciu je potrebné špecifikovať v nasledovných štyroch aspektoch:

1. zostavenie dlhodobej prognózy príjmov a výdavkov verejnej správy,
2. zohľadnenie budúceho hospodárskeho a demografického vývoja v Slovenskej republike,
3. zohľadnenie aktuálneho stavu právneho poriadku,
4. zahrnutie implicitných a podmienených záväzkov verejnej správy.

Koncept základného scenára (resp. scenára nezmenených politík) používajú aj iné inštitúcie, pričom sa v porovnaní s prístupom RRZ odlišujú najmä v jeho definícii a účele, na ktorý sa v rámci fiškálnej analýzy používa (box 1).

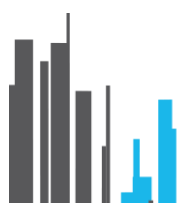
Box 1: Scenár nezmenených politík zostavovaný inými inštitúciami

Európska komisia a Ministerstvo financií SR zostavujú tzv. scenár nezmenených politík založený na podobnom prístupe (strednodobá prognóza príjmov a výdavkov ovplyvnená hospodárskym, demografickým vývojom a aktuálnym stavom právneho poriadku) ako základný scenár.

Európska komisia využíva tento koncept pri prognózach ekonomického vývoja v jednotlivých členských krajinách EÚ. Vychádza zo skutočnej úrovne štrukturálneho salda, na ktorú uplatňuje predpoklad nezmenených politík a pokrýva obdobie najbližších dvoch rokov. V porovnaní s RRZ je miera podrobnosti pravidiel nižšia. Odlišnosť tohto prístupu spočíva aj v tom, že do svojich prognóz zahŕňa aj také opatrenia, ktoré ešte nemusia byť platné k dátumu jeho zostavenia, ale je veľmi pravdepodobné, že ich krajina prijme (napríklad opatrenia v legislatívnom procese).

Ministerstvo financií zostavuje scenár nezmenených politík vyplývajúci z požiadaviek fiškálneho dohľadu Európskej únie a slúži na vyčíslenie veľkosti a popis opatrení fiškálnej politiky na najbližšie obdobie. Prezентuje ho v rámci programov stability a návrhov rozpočtového plánu, pričom v súlade s požiadavkami EÚ zverejnilo aj manuál jeho zostavenia. Základný rozdiel v porovnaní s prístupom RRZ spočíva v tom, že vychádza z aktuálneho odhadu salda verejnej správy (nie zo skutočnosti), čo zároveň znamená, že berie do úvahy platnú legislatívu k inému dátumu. Je zostavený na 1 až 3-ročné obdobie s relatívne vysokou mierou detailnosti jednotlivých pravidiel projekcie.

² Článok 2, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.



1.1 Zostavenie dlhodobej prognózy príjmov a výdavkov

Projekcia³ sa zostavuje na **obdobie najbližších 50 rokov** v súlade s definíciou dlhodobej udržateľnosti⁴ uvedenej v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Vzhľadom na rôznu mieru podrobnosti dostupných predpokladov makroekonomického a demografického vývoja na Slovensku sa **projekcia rozdelí na dve časti**, pričom **nevyhnutnou podmienkou je ich konzistentné prepojenie**:

- **strednodobá časť** - v horizonte **prvých štyroch rokov projekcie** (zhoduje sa s obdobím zostavovania rozpočtu verejnej správy⁵) sú dostupné **podrobnejšie predpoklady o vývoji ekonomiky**, čo umožňuje detailnejšie prognózovať jednotlivé položky príjmov a výdavkov verejnej správy. Ako príklad možno uviesť projekciu daňových príjmov, kde vývoj jednotlivých daní možno naviazať na ich makroekonomickú základňu. V prípade výdavkov možno rozlíšiť výdavky na mzdy, prevádzkové náklady a kapitálové výdavky a stanoviť pravidlá zvlášť pre každú kategóriu.
- **dlhodobá časť** - v horizonte ďalších rokov (**5.-50. rok**) sa aplikujú **pravidlá s vyššou mierou zjednodušenia**. V tejto časti scenára sa pri projekcii kladie väčší dôraz na vývoj položiek, ktoré najvýznamnejšie ovplyvňujú bilanciú v dlhodobom horizonte, ako je napríklad vplyv starnutia populácie na verejné financie. Ide o tzv. **implicitné a podmienené záväzky** (viac v časti 1.4).

Rozdelenie bilancie príjmov a výdavkov na tieto dve časti umožní zachytiť špecifiká vývoja niektorých položiek, čo vedie k spresneniu⁶ výsledného základného scenára a z neho vyplývajúcich fiškálnych ukazovateľov.

³ Vzhľadom na to, že ide o jeden z možných, nie najpravdepodobnejší scenár vývoja verejných financií s relatívne dlhým horizontom (ide napríklad o situáciu, kedy pri aktuálne platných pravidlách dosiahne dlh v budúcnosti neudržateľné úrovne), v ďalšom texte sa používa pojem projekcia. Pojem prognóza sa zvyčajne používa pri vyjadrení najpravdepodobnejšieho scenára.

⁴ Dlhodobú udržateľnosť definuje článok 2, písm. a) zákona o rozpočtovej zodpovednosti ako „dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“. Horný limit dlhu je v súčasnosti vo výške 60 % HDP. Od roku 2018 každoročne klesne o 1 percentuálny bod, až kým nedosiahne konečných 50 % HDP.

⁵ Ide o odhad aktuálneho roku a nasledujúce tri roky, na ktoré sa zostavuje rozpočet.

⁶ Keďže saldo verejnej správy v danom roku je ovplyvnené aj veľkosťou salda v predchádzajúcom roku, presnejšia prognóza salda v strednodobom horizonte umožňuje lepšie zachytiť vývoj verejných financií v dlhodobom horizonte.



1.2 Zohľadnenie budúceho hospodárskeho a demografického vývoja

Podrobný prístup k zostaveniu základného scenára si vyžaduje definovanie pravidiel založených na makroekonomických, demografických a iných predpokladoch zvlášť pre strednodobú a dlhodobú časť a pre každú vecne príbuznú skupinu príjmov a výdavkov verejnej správy.

Kľúčovou otázkou je, či by základný scenár mal uvažovať s vývojom verejných financií bez akýchkoľvek zásahov vlády⁷. Vláda môže ovplyvňovať verejné financie prostredníctvom zmien v právnom poriadku, ale aj prijatím opatrení, ktoré nevyžadujú zmenu legislatívy:

- V prípade zmien v právnom poriadku je definícia základného scenára jednoznačná. **Žiadne budúce zmeny legislatívy**, t. j. také, ktoré nenadobudli platnosť k dátumu zostavenia základného scenára (viac v časti 1.3), **by nemali byť zachytené v základnom scenári**.
- Vývoj mnohých položiek však nie je daný právnym poriadkom a **priamo o nich rozhoduje vláda**, či už pravidelne (mzdové, prevádzkové a kapitálové výdavky) alebo menej pravidelne (niektoré výdavky v sociálnej oblasti). V strednodobom horizonte síce vláda môže zmraziť mzdy alebo valorizovať dávky podľa inflácie, ale v dlhodobom horizonte by bol takýto scenár veľmi nepravdepodobný⁸. **V takýchto prípadoch sa nastavujú pravidlá a neuvažuje sa s priamymi zásahmi resp. nečinnosťou vlády**.

V **strednodobom horizonte** by mal byť vývoj položiek, o ktorých rozhoduje vláda, naviazaný jednak na legislatívu, ak ide o príbuzné položky (niektoré typy sociálnych dávok) alebo na najvhodnejší makroekonomický ukazovateľ odvodený od zvyklostí a historických skúseností s danou položkou (naviazanie vývoja prevádzkových nákladov na infláciu, čo by zabezpečilo rovnakú reálnu veľkosť výdavkov na tovary a služby v čase). V **dlhodobom horizonte** je potrebné zvážiť predpoklady o vývoji takýchto položiek aj z hľadiska ich možných distribučných vplyvov⁹.

- Súvisiacou otázkou je aj **vzájomné prepojenie vývoja príjmových a výdavkových položiek**. Prvým prístupom je stanovenie pravidiel pre vývoj príjmov a výdavkov nezávisle od seba, čo by zaručovalo poskytovanie istej úrovne verejných statkov zo strany vlády bez ohľadu na vývoj príjmovej stránky. Druhý prístup predstavuje zohľadnenie vývoja príjmov v tempe rastu výdavkov, čo však nevyhnutne vedie

⁷ Ide o zjednodušené pomenovanie. Môže ísť o vládu a parlament na centrálnej úrovni a na úrovni samospráv, ako aj príslušné inštitúcie ostatných subjektov verejnej správy.

⁸ V týchto konkrétnych prípadoch by mohlo dôjsť k zníženiu motivácie zamestnávať sa vo verejnom sektore v dôsledku pomalšieho rastu miezd vo verejnom sektore v porovnaní so súkromným sektorom. Takisto by mohlo dôjsť k zníženiu relatívnej životnej úrovne poberateľov dávok, keďže valorizácia dávok o infláciu by síce zachovala ich kúpnu silu v čase, ale došlo by k poklesu jej podielu na priemernej mzde, čiže jej poberatelia by boli chudobnejší v porovnaní s inými.

⁹ Príklady distribučných vplyvov sú uvedené v poznámke č. 8.



k potrebe stanovenia hranice medzi tým, čo ešte nepredstavuje nepriamy (implicitný) zásah vlády a čo áno.

Druhý prístup možno ilustrovať na príkladoch vývoja kapitálových výdavkov a štátom plateného poistného za zákonom definovaný okruh osôb. Za predpokladu, že príjmy verejnej správy sa v určitom horizonte vyvíjajú pomalšie ako nominálny HDP, v takom prípade by zvyšovanie kapitálových výdavkov podľa tempa rastu HDP mohlo viesť v dlhodobom horizonte k výraznému zhoršeniu salda verejnej správy. Úprava tempa rastu kapitálových výdavkov o nižšiu ako jednotkovú elasticitu daňového systému však predstavuje nepriamy zásah vlády. Nižší rast kapitálových výdavkov možno považovať za reakciu vlády na vývoj príjmov. Iným prípadom je štátom platené poistné, ktoré je súčasťou bilancie na strane príjmov aj výdavkov¹⁰. Rovnaké pravidlá pre vývoj položky na oboch stranách bilancie zabezpečia jej konzistentnosť. Vzájomné prepojenie týchto položiek je opodstatnené a nemožno ho považovať za zásah vlády.

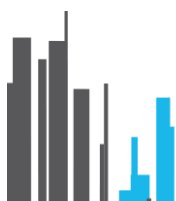
Výhodou prvého prístupu je jednoduchosť a transparentnosť, pričom umožňuje naviazanie bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy na makroekonomické predpoklady. Druhý prístup zachytáva v praxi pozorovanú prepojenosť niektorých položiek bilancie príjmov a výdavkov, môže však byť ovplyvnený subjektívnym prístupom k definovaniu takýchto položiek.

Pri zostavovaní základného scenára sa **vychádza z prvého prístupu**, čiže **definovali sa pravidlá pre vývoj príjmov a výdavkov nezávisle od seba a len v odôvodnených prípadoch sa použil predpoklad o ich vzájomnom prepojení** (druhý prístup). Takýmito prípadmi sú:

- ak tá istá transakcia je zachytená na príjmovej aj výdavkovej strane bez toho, aby sa konsolidovala (napríklad štátom platené poistné za zákonom definovaný okruh osôb, výskum a vývoj realizovaný vo vlastnej réžii),
- účelovo určené prostriedky z grantov a transferov (čerpanie prostriedkov z fondov EÚ, medzinárodné granty) – tieto prostriedky sú neutrálne z hľadiska vplyvu na saldo, keďže ich získanie je spojené s výdavkami v rovnakej výške¹¹ a rovnakom období.

¹⁰ Ide o výdavok štátneho rozpočtu a príjem Sociálnej poisťovne alebo zdravotných poisťovní v závislosti od druhu poistenia, pričom napriek tomu, že ide o transfer medzi subjektmi verejnej správy, táto transakcia sa vo výslednej bilancii príjmov a výdavkov verejnej správy nekonsoliduje.

¹¹ V tomto prípade vyvstáva otázka, či takéto prostriedky nenahrádzajú vlastné výdavky verejnej správy. Inými slovami, či pri rôznej miere čerpania týchto prostriedkov zostanú celkové výdavky (financované z vlastných zdrojov rozpočtu, zdrojov z rozpočtu EÚ a iných grantov) na rovnakej úrovni. Predpoklad o nahradení vlastných výdavkov európskymi by však viedol k zapracovaniu nepriamych zásahov vlády do základného scenára.



1.3 Zohľadnenie aktuálneho stavu právneho poriadku

Na účely zostavenia základného scenára je potrebné definovať pojmy **právny poriadok** a **aktuálny stav**. Inými slovami určiť, aká legislatíva a k akému dátumu sa v základnom scenári zohľadní. Súčasne je potrebné zohľadniť aj **časové hľadisko** platnej legislatívy.

- Právny poriadok vo všeobecnosti zahŕňa platnú legislatívu zverejnenú v Zbierke zákonov. Legislatíva, ktorá je ešte v prípravnej fáze, teda nie je súčasťou právneho poriadku. Zároveň je potrebné rozlišovať medzi platnou a účinnou legislatívou. Legislatíva sa stáva platnou zverejnením v Zbierke zákonov, ale účinnosť môže nadobudnúť v iný deň.

Z hľadiska zostavenia základného scenára by zahrnutie akejkoľvek platnej legislatívy vernejšie zobrazovalo vývoj verejných financií, keďže jej vplyvy sa v budúcnosti automaticky prejavujú a na zmenu je potrebný zásah vlády¹². Vzhľadom na to, že vývoj veľkej časti bilancie príjmov a výdavkov je ovplyvnený legislatívou, takýto prístup by bol časovo náročný, keďže si nevyžaduje znalosť len aktuálne účinnej legislatívy, ale aj takej, ktorá nadobudne účinnosť v budúcnosti¹³. RRZ preto zohľadní len takú legislatívu, o ktorej má v čase zostavenia základného scenára informácie. **Zámerom je zahrnúť platnú legislatívu do základného scenára v čo najväčšej možnej miere, pričom je to nevyhnutnosťou najmä v prípade najväčších položiek bilancie** (daňové a odvodové príjmy, výdavky v sociálnej oblasti, ktoré sa modelujú v dlhodobom horizonte). Legislatívne zmeny, ktoré sa v danom roku nezachytia, sa prejavujú v základnom scenári s ročným odstupom¹⁴.

- Definovanie pojmu aktuálny stav si vyžaduje stanovenie dátumu, ku ktorému sa platná legislatíva zohľadňuje. Vo všeobecnosti môže ísť o legislatívu platnú v momente zostavovania základného scenára alebo platnú k inému dátumu v minulosti. Vzhľadom na to, že základný scenár vychádza z údajov založených na skutočnosti a uvažuje s projekciami aktuálneho vývoja bez zásahov vlády, **stanoví sa dátum súvisiaci s obdobím zostavenia skutočnosti**. V prípade, že východiskom pre zostavenie základného scenára je bilancia príjmov a výdavkov roku 2013, základný scenár by mal zohľadňovať stav právneho poriadku k 31. decembru 2013.
- Dôležitým aspektom je aj **časové hľadisko platnej legislatívy**. Funkčné obdobie vlády je časovo ohraničené, pričom vláda môže prijať také legislatívne zmeny, ktoré

¹² Napríklad prostredníctvom zmeny daného zákona.

¹³ Bolo identifikovaných vyše 60 právnych predpisov, ktoré ovplyvňujú bilanciú príjmov a výdavkov. Súčasne samosprávy majú zákonom definovanú voľnosť pri stanovovaní sadzieb miestnych daní (napríklad zmenu sadzby dane za psa na ďalší rok vyhlási obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia). Na úplné zachytenie legislatívnych vplyvov by bolo potrebné mať detailný prehľad o všetkých úpravách legislatívy, čo je veľmi nepravdepodobné.

¹⁴ Ako príklad možno uviesť situáciu, že základný scenár vychádzajúci zo skutočnosti roku 2013 nezachytí niektoré legislatívne zmeny s vplyvom od roku 2014. Takéto legislatívne vplyvy sa prejavujú v skutočných údajoch za rok 2014 a stanú sa súčasťou základného scenára vychádzajúceho zo skutočnosti roku 2014.



nadobudnú účinnosť ďaleko za jej funkčným obdobím s relatívne vysokým rizikom ich zvrátenia v budúcnosti. Napríklad nie je možné realisticky uvažovať o zmene, ktorá by od roku 2030 znížila dôchodky o 80 %. Takéto **zmeny siahajúce za horizont funkčného obdobia vlády sa zachytia v základnom scenári iba čiastočne alebo v krajnom prípade vôbec**. Realistickosť naplnenia takýchto opatrení a miera ich zahrnutia do základného scenára sa posúdi individuálne.

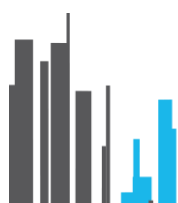
1.4 Zahrnutie implicitných a podmienených záväzkov

Základný scenár by mal zahŕňať aj projekciu implicitných a podmienených záväzkov, t. j. budúcich záväzkov vyplývajúcich z aplikácie aktuálneho právneho poriadku resp. existujúcich kontraktov. Kľúčovým kritériom pre identifikáciu a zahrnutie takýchto záväzkov je **možnosť spoľahlivej projekcie** (vlastná projekcia alebo prevzatie projekcie inej inštitúcie) **príjmov a výdavkov**. Zámerom je zahrnutie všetkých implicitných a podmienených záväzkov bez ohľadu na to, či vplyvajú pozitívne alebo negatívne na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Z dôvodu **opatrnosti je však vhodnejšie uplatniť skôr konzervatívny prístup s dôrazom na tie s negatívnym vplyvom**.

Boli identifikované tri skupiny takýchto záväzkov: **záväzky zo starnutia populácie, PPP projektu v oblasti cestnej infraštruktúry a záväzky spojené s likvidáciou jadrových zariadení**. Tieto sú podrobnejšie popísané v príslušných častiach kapitoly 2.

V prípade ďalších implicitných a podmienených záväzkov, ako napríklad **súdne spory a hospodárenie štátnych podnikov** v súčasnosti neexistuje spoľahlivá projekcia rozpočtových vplyvov. Z toho dôvodu tieto **nie sú zahrnuté v projekcii základného scenára**. Do budúcnosti sa však uvažuje s prognózou hospodárenia najväčších štátnych podnikov, ktorá by sa mohla zahrnúť do základného scenára.

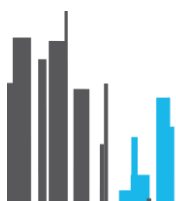
Tabuľka 1 sumarizuje všetky štyri zložky definície základného scenára, ktoré RRZ používa pri jeho zostavovaní.



Tab 1: Definícia základného scenára

Zostavenie dlhodobej prognózy príjmov a výdavkov verejnej správy	• obdobie najbližších 50 rokov • dve časti prognózy (strednodobá a dlhodobá časť) s rôznou mierou detailnosti dostupných predpokladov
Zohľadnenie budúceho hospodárskeho a demografického vývoja	• žiadne priame, ani nepriame zásahy vlády • naviazanie na vývoj makroekonomických a demografických ukazovateľov: v strednodobom horizonte aj podľa zvyklostí a legislatívy, v dlhodobom horizonte je potrebné zvážiť distribučné vplyvy • zohľadnenie vzájomného prepojenia položiek príjmov a výdavkov len odôvodnených prípadoch
Zohľadnenie aktuálneho stavu právneho poriadku	• platná legislatíva v prípade najväčších položiek, účinná v prípade ostatných • stav legislatívy ku koncu obdobia zostavenia skutočnosti • penalizácia legislatívy účinnej až po skončení funkčného obdobia vlády
Zahrnutie implicitných a podmienených záväzkov	• možnosť spoľahlivej prognózy • konzervatívny vplyv k zahrnutiu záväzkov (s dôrazom na tie s výsledným negatívnym vplyvom)

Zdroj: RRZ



2. Postup zostavenia základného scenára

Popri špecifikovaní definície základného scenára sa stanovili aj **princípy**, ktoré sa budú pri jeho zostavovaní dodržiavať. Súvisí to najmä s tým, že základný scenár tvoria projekcie na obdobie 50 rokov, ktoré sú spojené s vysokou mierou neistoty, pričom výsledné hodnoty ukazovateľov sú veľmi citlivé na použité predpoklady. Zároveň, keďže túto bilanciu je potrebné zostavovať opakovane, môžu sa objaviť nové položky, ktoré nie je možné predvídať a vopred ich definovať. Ide o nasledovné základné princípy:

- **transparentnosť** – vzhľadom na relatívne komplexný spôsob zostavenia tohto scenára a citlivosť výsledných ukazovateľov na použité predpoklady zohráva princíp transparentnosti kľúčovú úlohu. Popri podrobnej metodike sa zverejnia aj všetky predpoklady a výpočty, ktoré viedli k zostaveniu základného scenára,
- **konzistentnosť** – zabezpečenie rovnakého prístupu k jeho zostavovaniu v rôznych časových obdobiach. Za predpokladu, že nedôjde k zmene v definícii základného scenára, jeho zostavenie by malo rešpektovať rovnaké princípy a postupy,
- **nezávislosť** – schopnosť zostaviť tento scenár samostatne, vychádzajúc z údajov, ktoré podliehajú nezávislému hodnoteniu (napríklad Výborom pre makroekonomické prognózy, Výborom pre daňové prognózy, Štatistickým úradom SR) alebo sú zakotvené v legislatíve. Zámerom je vyhnúť sa použitiu predpokladov, ktoré by mohli obsahovať aj vplyvy opatrení hospodárskej politiky, ako sú napríklad predpoklady použité v rozpočte verejnej správy,
- **jednoduchosť** – snaha o stanovenie čo najjednoduchších pravidiel pre vývoj jednotlivých položiek pri zachytaní ich ekonomickej podstaty,
- **aktuálnosť** – aktualizácia metodiky pri identifikovaní nových skutočností pri súčasnom dodržaní definície a všetkých princípov,
- **opatrnosť** – konzervatívny prístup k zahrnutiu vplyvov niektorých položiek v dlhodobom horizonte. Ide najmä o vplyvy legislatívnych zmien za horizontom funkčného obdobia vlády a vyšší dôraz na implicitné záväzky s negatívnym vplyvom na saldo.

Postup zostavenia základného scenára (tabuľka 2) možno rozdeliť do štyroch krokov:

1. **úprava východiskovej bilancie príjmov a výdavkov** tak, aby neobsahovala vplyvy, ktoré sa neprejavia v projekcii (jednorazové vplyvy) – časť 2.1,
2. **zostavenie scenára v strednodobom horizonte** na základe definovaných pravidiel popísaných v časti 2.2 a podrobne v externej prílohe s názvom „Pravidla_SDcast.xlsx“,
3. **zostavenie scenára v dlhodobom horizonte** na základe definovaných pravidiel popísaných v časti 2.3,
4. **vzájomné prepojenie oboch častí scenára** – vyplývajúce z rôznej miery podrobnosti a rôznych zdrojov predpokladov, ako aj odlišne definovaných položiek bilancie príjmov a výdavkov v oboch častiach scenára (popísané v časti 2.3.5).



Tab 2: Základný scenár vývoja verejných financií

	t -> t*	t+1 t+2 t+3 t+4	4. prepojenie (časť 2.3.5)	t+5 ... t+10 ... t+20 ... t+30 ... t+40 ... t+50
Bilancia príjmov a výdavkov	1. východisková bilancia (časť 2.1)	2. strednodobá časť (časť 2.2)		3. dlhodobá časť (časť 2.3)

Pozn.: * úprava o jednorazové vplyvy; t - rok, za ktorý sú k dispozícii údaje o skutočnosti

Zdroj: RRZ

2.1 Východisková bilancia

Východiskom pre zostavenie základného scenára je **konsolidovaná bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy za posledný rok, za ktorý sú k dispozícii skutočné údaje**. Konkrétne ide o údaje z **hotovostných výkazov v Štátnej pokladnici** a ich úpravy pri prechode na metodiku ESA2010¹⁵ z **databázy Štatistického úradu Slovenskej republiky (ŠÚ SR)**, ktoré sú zaznamenané vo viacerých klasifikáciách¹⁶. Takéto členenie jednotlivých transakcií umožňuje podrobnú prácu s dátami a rozdelenie bilancie na viacero súčastí (box 2). Hlavnými dôvodmi rozdelenia bilancie sú nastavenie pravidiel vývoja niektorých položiek v závislosti od druhu klasifikácie a potreba prepojenia položiek dlhodobého scenára s položkami strednodobého scenára.

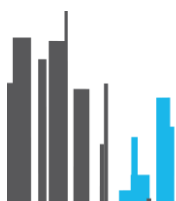
Box 2: Rozdelenie východiskovej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy

Na základe existencie viacerých klasifikácií možno východiskovú konsolidovanú bilanciu príjmov a výdavkov rozdeliť na osem častí (schéma):

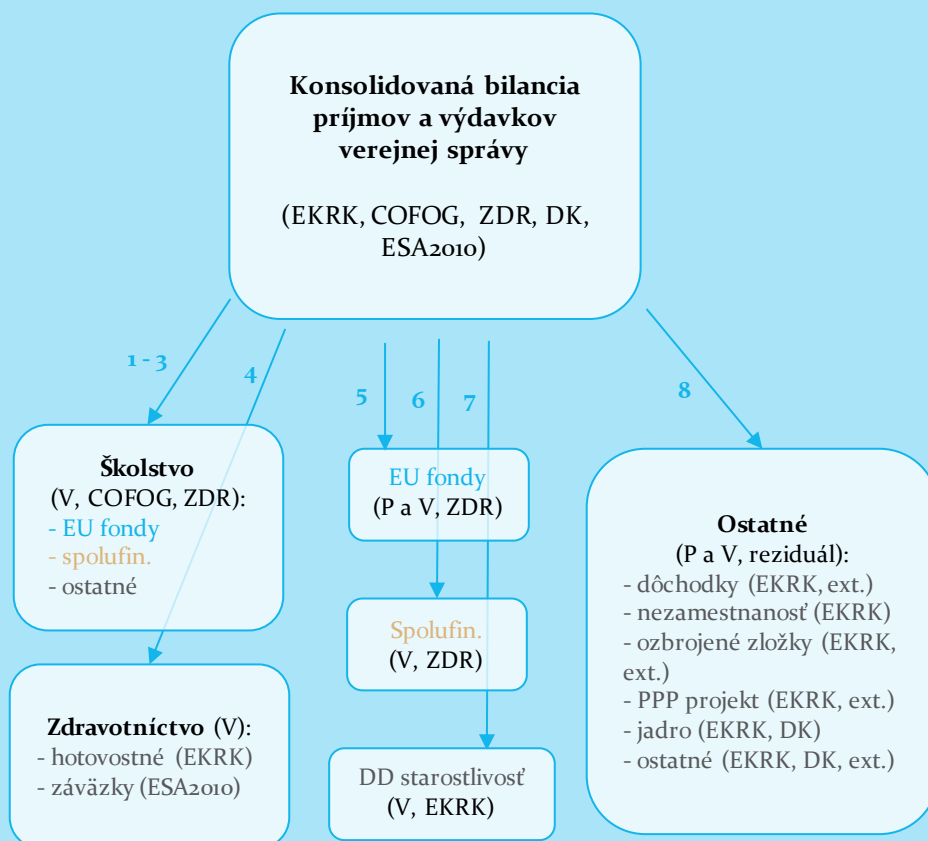
- prvé tri tvoria výdavky na vzdelávanie identifikované na základe klasifikácie COFOG, ktoré sú podľa zdrojov rozdelené na výdavky: 1. financované z rozpočtu EÚ (fondy EÚ), 2. spolufinancovanie a 3. ostatné zdroje,
- 4. výdavky na zdravotníctvo, ktoré obsahujú hotovostné výdavky zdravotníckym zariadeniam a kapitálové transfery súvisiace s prevzatím záväzkov zdravotníckych zariadení, sa identifikujú podľa konkrétnej podpoložky ekonomickej klasifikácie a úpravy pri prechode na metodiku ESA2010,
- 5. príjmy z rozpočtu EÚ a ostatné výdavky financované z rozpočtu EÚ (okrem výdavkov na vzdelávanie) sa identifikujú podľa zdrojovej klasifikácie,
- 6. ostatné výdavky na spolufinancovanie (okrem výdavkov na vzdelávanie) sa takisto určia podľa zdrojovej klasifikácie,
- 7. výdavky na dlhodobú starostlivosť identifikované na základe konkrétnych podpoložiek ekonomickej klasifikácie,
- 8. ostatné príjmy a výdavky verejnej správy získané ako reziduál. V rámci nich je potrebné vyčleniť príjmy a výdavky súvisiace s položkami dlhodobej časti scenára (univerzálny dôchodkový systém, dôchodkový systém ozbrojených zložiek, výdavky na dávky v nezamestnanosti, výdavky spojené s PPP projektom, príjmy a výdavky spojené s likvidáciou

¹⁵ Od 1. septembra 2014 sa národné účty vykazujú v metodike ESA2010. Dovtedy bola platná metodika ESA95.

¹⁶ Ide o ekonomickú, druhovú a organizačnú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie, klasifikáciu podľa funkcií vlády (COFOG), klasifikáciu podľa zdrojov a klasifikáciu podľa ESA2010.



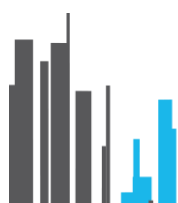
jadrových zariadení). Tieto sú identifikované na základe viacerých klasifikácií, prípadne aj z iných zdrojov mimo Štátnej pokladnice a ŠÚ SR, napríklad z údajov Sociálnej poisťovne a Ministerstva financií SR.



Pozn.: P - príjmy, V - výdavky, COFOG - klasifikácia podľa funkcií vlády, EKRK - ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie, ZDR - zdrojová klasifikácia (farebne rozlíšené skupiny zdrojov), DK - druhová klasifikácia, ESA2010 - úprava pri prechode na metodiku ESA2010, ext. - údaje z iných zdrojov mimo databázy
Zdroj: RRZ

V ďalšom kroku sa bilancia príjmov a výdavkov upraví o **všetky jednorazové vplyvy**. Okrem tých, ktoré majú vplyv na saldo a ktoré RRZ pravidelne sleduje na účely výpočtu štruktúrného salda, je potrebné vylúčiť aj jednorazové transakcie s neutrálnym vplyvom na saldo v jednom roku¹⁷. Dôvodom je to, že pravidlá pre vývoj jednotlivých položiek bilancie v základnom scenári sú, až na odôvodnené výnimky, stanovené nezávisle od seba. Ak by nedošlo k vylúčeniu jednorazových transakcií s neutrálnym vplyvom na saldo, v základnom scenári by ich vplyv v dôsledku nastavených pravidiel vývoja nemusel byť neutrálny.

¹⁷ Ako príklad možno uviesť platbu DPH pri odovzdaní úseku diaľnice postavenú v rámci PPP projektu do užívania v roku 2012. Táto transakcia jednorazovo zvýšila príjmy z DPH (odvedená súkromným investorom) a súčasne došlo k jej zaplateniu zo strany štátu s výsledným neutrálnym vplyvom na saldo. Keďže ide o neopakujúcu sa transakciu, v ďalších rokoch by nemala ovplyvňovať bilanciu príjmov a výdavkov a je potrebné ju z východiskovej bilancie vylúčiť.



Následne sa na takto **upravenú bilanciu uplatnia pravidlá** (popísané v častiach 2.2 a 2.3), čo umožní zostaviť základný scenár. Pravidlá sa aplikujú na jednotlivé položky resp. podpoložky ekonomickej klasifikácie¹⁸. Zároveň sa do zostavenej projekcie pridajú jednorazové vplyvy, ktoré sú známe v čase zostavovania základného scenára a trvajú počas tohto obdobia.

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti obsahuje zoznam **zdrojov prognóz**¹⁹, ktoré sa pri zostavovaní základného scenára zohľadňujú. Nad rámec týchto však RRZ môže vychádzať aj z iných zdrojov. Konkrétne ide o nasledovné relevantné zdroje:

- prognózy demografického vývoja zverejnené Eurostatom,
- makroekonomické prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a dlhodobé makroekonomické prognózy Európskej komisie,
- dlhodobé prognózy výdavkov citlivých na starnutie populácie vypočítaných Európskou komisiou (ide o výdavky na vzdelávanie, dlhodobú starostlivosť a nezamestnanosť),
- dlhodobé prognózy príjmov z majetku vypočítaných Európskou komisiou,
- implicitné záväzky a podmienené záväzky (údaje za PPP projekt sú prevzaté z prognózy ministerstva dopravy²⁰ a prognózy vplyvu schémy vyradovania jadrových zariadení sú prevzaté z prognózy ministerstva hospodárstva²¹),
- daňové prognózy Výboru pre daňové prognózy a
- vlastné projekcie a predpoklady (príjmy a výdavky univerzálného dôchodkového systému a dôchodkového systému ozbrojených zložiek, výdavky na zdravotníctvo).

2.2 Strednodobá časť základného scenára

Strednodobá časť základného scenára tvorí prvé štyri roky projekcie. Keďže sa zhoduje s obdobím, na ktoré sa zostavuje rozpočet verejnej správy (bežný rok a tri nasledujúce rozpočtové roky), sú k dispozícii podrobné predpoklady o makroekonomickom vývoji. To umožňuje zostaviť bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy s presnejšími pravidlami.

Pravidlá pre projekciu príjmov a výdavkov sú založené na makroekonomických, demografických a iných predpokladoch (časť 2.2.1). Zámerom bolo stanoviť ich na čo najnižšej úrovni ekonomickej klasifikácie, t. j. zvlášť pre každú podpoložku²². V odôvodnených prípadoch sú stanovené rôzne pravidlá aj v rámci podpoložky (nevyhnutným predpokladom

¹⁸ V porovnaní s klasifikáciou podľa ESA2010, ktorá je z vecného hľadiska podobná, ale používa sa na účely medzinárodného porovnávania, ekonomická klasifikácia je podrobnejšia, a teda umožňuje presnejšie zachytiť vývoj v základnom scenári. Keďže existuje prevodový mostík medzi týmito klasifikáciami, výsledný základný scenár možno previesť aj do klasifikácie podľa ESA2010.

¹⁹ Článok 7, ods. 2 zákona o rozpočtovej zodpovednosti

²⁰ Použitie projekcií z tohto zdroja nie je v rozpore s princípom nezávislosti. Súvisí to s tým, že platby súvisiace s PPP projektom, ktoré predstavujú vstupný údaj pre základný scenár, sú založené na zmluvnom základe (medzi súkromným investorom a štátom) s jasne definovaným spôsobom ich určenia.

²¹ Vzhľadom na nedostatočné kapacity a chýbajúcu expertízu v tejto oblasti RRZ preberá projekcie týkajúce sa schémy vyradovania jadrových zariadení z projekcií ministerstva hospodárstva, čo nespĺňa princíp nezávislosti. V tomto prípade však prínos k spresneniu budúcich záväzkov považuje RRZ za vyšší v porovnaní s nezahrnutím žiadnych projekcií z dôvodu nesplnenia princípu nezávislosti.

²² Ekonomická klasifikácia triedi príjmy a výdavky do hlavných kategórií (najvyššia, agregátna úroveň), kategórií, položiek a podpoložiek (najnižšia, podrobná úroveň).



bola identifikovateľnosť jednotlivých zložiek). Pravidlá sú súčasne stanovené aj pre také súčasti bilancie, ktoré nemajú priradené kódy v ekonomickej klasifikácii²³.

V častiach 2.2.2 až 2.2.8 sú popísané základné postupy zostavenia strednodobej projekcie najvýznamnejších, vecne príbuzných skupín položiek bilancie (tabuľka 3), pričom externá príloha („Pravidla_SDcast.xlsx“) obsahuje podrobný popis a zdôvodnenie výberu konkrétneho pravidla pre jednotlivé podpoložky ekonomickej klasifikácie.

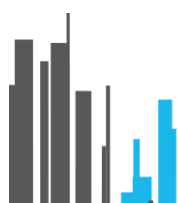
Tab 3: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ekonomická klasifikácia)

PRÍJMY VS	VYDAVKY VS
Daňové príjmy a odvody (A, časť 2.2.2)	Mzdy a poistné - fondy EÚ a spolufinancovanie (A, 2.2.5) - ostatné (H, 2.2.7)
Nedaňové príjmy - dividendy (A, 2.2.3) - úrokové príjmy (A, 2.2.4) - ostatné (H, 2.2.6)	Tovary a služby - fondy EÚ a spolufinancovanie (A, 2.2.5) - transfery zdravotníckym zariadeniam (A, 2.2.3) - ostatné (H, 2.2.7)
Granty a transfery - transfery z rozpočtu EÚ (A, 2.2.5) - ostatné - granty (H, 2.2.6)	Bežné transfery - fondy EÚ a spolufinancovanie (A, 2.2.5) - transfery štátnym podnikom a iným subjektom (A, 2.2.3) - odvody do rozpočtu EÚ (A, 2.2.5) - poistné platené štátom za zákonom definovaný okruh osôb (A, 2.2.2) - 2 % z daní na verejnoprospešný účel (A, 2.2.2) - ostatné (H, 2.2.7)
	Úrokové náklady (A, 2.2.4)
	Kapitálové výdavky - fondy EÚ a spolufinancovanie (A, 2.2.5) - transfery štátnym podnikom a iným subjektom (A, 2.2.3) - ostatné (H, 2.2.7)
Pohľadávky (A, 2.2.8)	Závazky (A, 2.2.8)
Ostatné úpravy (A, 2.2.8)	Ostatné úpravy (A, 2.2.8)

Pozn.: A – hotovostné údaje vrátane identifikovanej a priradenej aktualizácie²⁴, H – hotovostné údaje bez priradenej aktualizácie
(aktualizácia týchto položiek môže byť súčasťou pohľadávok a záväzkov) Zdroj: RRZ

²³ Iba hotovostné transakcie zaznamenané v príslušných výkazoch subjektov verejnej správy sú zaznamenané v kódach ekonomickej klasifikácie. Úpravy týchto dát na aktuálnu metodiku podľa ESA2010 uskutočňuje ŠÚ SR, pričom tieto zvyčajne nemajú priradený žiadny kód ekonomickej klasifikácie.

²⁴ Zjednodušene ide o zaznamenanie transakcií v čase, keď nastala ekonomická aktivita. Súvisiaca hotovostná transakcia sa nemusela zrealizovať v rovnakom období.



2.2.1 Makroekonomické, demografické a iné predpoklady

Makroekonomické predpoklady základného scenára by mali vychádzať z predpokladu nezmenených rozpočtových politík, čo možno zabezpečiť dvomi spôsobmi.

Prvým je zostavenie vlastnej makroekonomickej prognózy zo strany RRZ, ktorá neobsahuje žiadne nové opatrenia rozpočtovej politiky (v súlade s definíciou aktuálneho stavu právneho poriadku uvedenej v časti 1.3). Vylúčenie opatrení súvisí s tým, že ovplyvňujú vývoj ekonomiky, a teda aj makroekonomické ukazovatele²⁵. Nevyhnutnosťou pri tomto postupe je pravidelné sledovanie a aktualizovanie vplyvov opatrení zahrnutých v rozpočte verejnej správy. Nevýhodou však je, že prognóza RRZ nemusí byť konzistentná s oficiálnou prognózou použitou v rozpočtovom procese (prognóza [Výboru pre makroekonomické prognózy - VpMP](#)²⁶).

Druhý prístup vychádza z aktuálnej prognózy VpMP, ktorá sa upraví o vplyvy zapracovaných opatrení rozpočtovej politiky, čo umožní zostavenie tzv. základnej makroekonomickej projekcie (viac v boxe 3). Prognóza výboru obsahuje povinné ukazovatele, ktoré sú kľúčové najmä z hľadiska prognóz daňových príjmov a odvodov a relatívne veľké množstvo ďalších ukazovateľov²⁷. Keďže existencia výboru a termíny zverejňovania prognóz sú zakotvené v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti²⁸ a sú stanovené jasné procedurálne postupy schvaľovania prognózy zakotvené v štatúte výboru, prognóza je vhodným zdrojom informácií pre základný scenár. Z uvedených dôvodov sa uplatní druhý prístup.

Box 3: Základná makroekonomická projekcia

Základom projekcií strednodobej časti základného scenára je prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy. Ide o oficiálnu prognózu používanú v rámci rozpočtového procesu a obsahuje aj vplyvy opatrení potrebných na splnenie rozpočtových cieľov. Keďže základný scenár by nemal obsahovať žiadne nové opatrenia rozpočtovej politiky, táto prognóza sa upraví o ich vplyvy a vznikne základná makroekonomická projekcia, ktorá sa použije v základnom scenári.

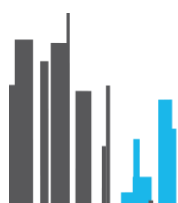
Vplyvy opatrení rozpočtovej politiky zahrnutých do makroekonomických prognóz sa nezverejňujú pri každej aktualizácii týchto prognóz, čo znamená, že v niektorých prípadoch je potrebné ich odhadnúť zo strany RRZ. Zároveň nemusia pokrývať celý horizont strednodobej časti základného scenára, čo si vyžiada dodatočné odhady. Ako príklad možno uviesť opatrenia zapracované do rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016. Tieto boli súčasťou makroekonomickej prognózy zo septembra 2013 a ich vplyvy na najbližší rok boli zverejnené v rámci Návrhu rozpočtového plánu na rok 2014. Pri aktualizácii makroekonomických prognóz vo februári 2014 však už aktualizované vplyvy opatrení

²⁵ Možno to ilustrovať na príklade zvýšenia dane z pridanej hodnoty. Takáto zmena sa negatívne premietne v prognózovanom vývoji reálnej spotreby domácností, ktorá tvorí najvýznamnejšiu časť hrubého domáceho produktu a prejaví sa aj v raste cenovej hladiny. To ovplyvní položky základného scenára, ktoré sú naviazané na tieto ukazovatele (niektoré spotrebné dane, výdavky na tovary a služby, sociálne dávky). V prípade, že by sme neuvažovali so žiadnym opatrením vlády, vývoj spotreby domácností a inflácie mohol byť odlišný.

²⁶ Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy uvažuje s naplnením rozpočtových cieľov, t. j. obsahuje opatrenia na ich splnenie. Prognóza RRZ po zahrnutí vplyvov týchto opatrení by sa nemusela zhodovať s prognózou výboru.

²⁷ Ukážku makroekonomickej prognózy výboru, vrátane rozsahu zahrnutých ukazovateľov, možno nájsť [tu](#).

²⁸ Článok 8 zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.



neboli zverejnené. Za predpokladu, že základný scenár zostavovaný RRZ by vychádzal z makroekonomickej prognózy výboru z februára 2014, bolo by potrebné dodatočne odhadnúť vplyvy opatrení zapracovaných do rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 na základe aktuálnej prognózy a predĺžiť ich odhad až po rok 2017 (februárová prognóza výboru siaha až do roku 2017).

Náročnosť aktualizácie odhadu vplyvov opatrení závisí od typu opatrenia. V prípade, že ide o legislatívnu zmenu v daniach, aktualizáciu možno uskutočniť prostredníctvom zohľadnenia zmeny v makroekonomickej základni konkrétnej dane (vychádza sa z predpokladu nezmenenej efektívnej daňovej sadzby). Podobne možno postupovať aj pri iných položkách, ktoré sa odvíjajú od legislatívou daných pravidiel, ako napríklad sociálne dávky. Pri nich sa zohľadní aktualizovaný vplyv makroekonomického ukazovateľa, na ktorý je dávka naviazaná. Náročnejšia je aktualizácia vplyvu u položiek, ktoré sa odvíjajú od zvyklostí alebo historických skúseností. V tomto prípade je potrebné zohľadniť zmenu ukazovateľa, na ktorý je daná položka naviazaná podľa prístupu MF SR (keďže prognóza výboru vychádza z prognózy MF SR) pri zostavovaní NPC scenára vývoja verejných financií²⁹.

Pri predlžovaní vplyvov opatrení sa vychádza z vývoja makroekonomických, demografických a iných parametrov, na ktoré sú dané opatrenia naviazané. Súčasne je potrebné zohľadniť, či ide o jednorazové alebo trvalé opatrenie a to, kedy nadobúda účinnosť (či v priebehu roka alebo na začiatku).

Presnosť aktualizácie odhadu týchto zmien závisí aj od toho, či medzi jednotlivými makroekonomickými prognózami došlo k výrazným zmenám. Vyššia presnosť by mala byť pri minimálnych rozdieloch. V prípade, že medzi jednotlivými prognózami dôjde aj k zmenám v rozpočtových cieľoch, pri aktualizácii je potrebné zohľadniť nielen existujúce opatrenia, ale aj nové, ktorými by sa verejné financie mali dopracovať k zmeneným cieľom.

Ďalšou súčasťou predpokladov strednodobej časti základného scenára sú **demografické predpoklady**. Vychádzajú z projekcií Eurostatu, ktorý v rámci analýzy hospodárskych a rozpočtových vplyvov starnutia populácie pravidelne (približne každé tri roky) aktualizuje projekcie obyvateľstva pre všetky členské krajiny Európskej únie. Ide o dlhodobé projekcie, pričom aktuálne siahajú do roku 2060. Keďže sa projekcie každoročne neaktualizujú, RRZ doplní údaje za skutočnosť³⁰ a na ne sa uplatnia predpoklady z projekcie Eurostatu.

V prípadoch, kedy položky príjmov a výdavkov nereagujú na makroekonomický, ani demografický vývoj a vyvíjajú sa nezávisle od týchto predpokladov, je potrebné vychádzať z **iných predpokladov**. Konkrétne ide o prístupy založené na **historických skutočných údajoch**, ako je **použitie skutočného údaj za posledný rok alebo priemeru za posledné tri roky skutočnosti**. Pri priemerných hodnotách je však potrebné pre korektné zachytenie vývoja položky očistiť daný časový rad o vplyvy legislatívnych zmien prijatých v minulosti. Ďalšími alternatívami použitými v prípade položiek, u ktorých existuje informácia, že v budúcnosti dosiahnu nulové hodnoty (napríklad dobehy výnosov zo zrušenej dane z prevodu a prechodu nehnuteľností), sú **nulové hodnoty** alebo **postupne klesajúce hodnoty** tak, aby v poslednom roku strednodobej časti základného scenára bola dosiahnutá nulová hodnota.

²⁹ [Metodika zostavovania NPC scenára](#) vývoja verejných financií je zverejnená na stránke MF SR.

³⁰ Aktuálna projekcia Eurostatu vychádzala zo skutočných údajov za rok 2009, pričom RRZ pri zostavení základného scenára za rok 2013 aktualizovala skutočné údaje až do konca roku 2012. Na tieto skutočné údaje boli potom uplatnené predpoklady z projekcie Eurostatu.



2.2.2 Daňové príjmy a príspevky sociálneho zabezpečenia

Daňové príjmy a príspevky sociálneho zabezpečenia³¹ predstavujú z hľadiska objemu najvýznamnejšiu časť príjmov verejnej správy. Vo výslednej bilancii sa aktualizujú, t.j. dochádza k posunu hotovostných príjmov do vecne príslušného obdobia.

Z hľadiska pravidiel uplatnených v strednodobej časti základného scenára možno tieto príjmy rozdeliť na **dve skupiny**:

1. **Príjmy, ktoré sú predmetom diskusie na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (VpDP)**³² a sú definované v [štatúte výboru](#). Pôvodne išlo najmä o prognózu dane z príjmov fyzických osôb, dane z príjmov právnických osôb, dane vyberanej zrážkou, dane z pridanej hodnoty, spotrebných daní, príspevkov na sociálne a zdravotné poistenie od ekonomicky aktívneho obyvateľstva vrátane dlžného poistného. Okrem týchto príjmov sa predmetom diskusie stali³³ aj príjmy z miestnych daní plynúce samosprávam, príjmy z odvodov do štátnych finančných aktív (osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií, osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach), ako aj príjmy z úhrad za služby verejnosti poskytované RTVS.

V strednodobej časti základného scenára sa v prípade týchto príjmov vychádza z prognózy VpDP. Prognóza sa upravuje o vplyvy legislatívnych zmien, ktoré vstúpili do platnosti po dátume, ku ktorému sa zostavuje základný scenár. Zoznam zmien je štandardne súčasťou rozpočtu verejnej správy a prezentácií VpDP. V prípade, že nie sú k dispozícii aktualizované vplyvy (vzhľadom na aktualizáciu makroekonomickej prognózy), odhadne ich RRZ.

Následne sa prognóza ešte upraví o zmeny makroekonomických predpokladov (o rozdiely medzi základnou makroekonomickou prognózou a prognózou VpMP) podľa príslušnej základne konkrétnej dane³⁴ (tabuľka 4).

³¹ Ide o všetky podpoložky ekonomickej klasifikácie patriace do hlavnej kategórie 100 Daňové príjmy.

³² Prognóza Výboru pre daňové prognózy by mala byť vstupným údajom pre zostavenie rozpočtu verejnej správy. Existencia výboru a termíny zverejňovania prognóz sú zakotvené v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Zároveň sú stanovené jasné procedurálne postupy schvaľovania prognózy zakotvené v štatúte výboru. Ukážku daňovej prognózy možno nájsť [tu](#).

³³ Po zasadnutí Výboru pre daňové prognózy dňa 20. júna 2014 boli schválené zmeny v štatúte výboru, ktorými sa okrem iného rozšíril okruh daňových príjmov, ktorý je predmetom diskusie.

³⁴ Ide o projekciu konkrétnej dane za predpokladu, že by makroekonomický vývoj zodpovedal tomu v základnom makroekonomickom scenári (popísanom v časti 2.2.1). Do projekcie sa premieta zmena danej makroekonomickej veličiny, ktorá tvorí základňu dane. Znamená to, že sa uvažuje s nezmenenou efektívnou daňovou sadzbou (upravenou o vplyv legislatívy) v porovnaní s predpokladmi VpDP.



Tab 4: Makroekonomické základne najvýznamnejších daní a odvodov

Typ dane	Makroekonomická základňa
Daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti	Mzdová základňa, b.c. (= hrubé mzdy * počet zamestnaných, štatistické výkazníctvo)
Daň z príjmov fyzických osôb z podnikania	Hrubý domáci produkt, b.c.
Daň z príjmov právnickej osoby	Hrubý domáci produkt, b.c. - Kompenzácie zamestnancov, b.c.
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	
- z vkladov	Úroková základňa, b.c. (= stav vkladov * priemerná úroková miera z vkladov)
- ostatné (najmä licencie)	Hrubý domáci produkt, b.c.
Daň z pridanej hodnoty	Konečná spotreba domácností, b.c. + Medzispotreba verejnej správy, b.c. + Tvorba hrubého fixného kapitálu verejnej správy, b.c.
Spotrebné dane z minerálneho oleja	Hrubý domáci produkt, s.c.
Spotrebné dane z liehu, piva a tabakových výrobkov	Konečná spotreba domácností, s.c.
Sociálne poistenie (EAO+dlžné)	Mzdová základňa, b.c. (= hrubé mzdy * počet zamestnaných, štatistické výkazníctvo)
Zdravotné poistenie (EAO+dlžné)	Mzdová základňa, b.c. (= hrubé mzdy * počet zamestnaných, štatistické výkazníctvo)

Pozn.: b.c. - bežné ceny, s.c. - stále ceny, EAO - ekonomicky aktívne obyvateľstvo

Zdroj: RRZ

- Podklady VpDP nezahŕňajú všetky daňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie. **Ostatné daňové príjmy** tvoria najmä **štátom platené poistné za zákonom definovaný okruh osôb** (pravidlá naviazané na vývoj rovnakej výdavkovej podpoložky, ktorá je definovaná príslušným zákonom), **poistné z výsluhového zabezpečenia ozbrojených zložiek** (projekcia je výstupom z modelu RRZ). Zvyšné podpoložky majú definované vlastné pravidlá odvodené z ich vývoja v minulosti.

2.2.3 Vzťahy so štátnymi podnikmi a inými subjektmi mimo verejnej správy

Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy obsahuje aj vzájomné transfery s podnikmi s majetkovou účasťou štátu a inými štátom zriadenými subjektmi, ako napríklad **zdravotnícke zariadenia**. Konkrétne na strane príjmov ide o **dividendy a odvody zo zisku**³⁵, na strane výdavkov ide o **bežné a kapitálové transfery týmto subjektom**³⁶. Zároveň vplyv na saldo môžu mať aj záväzky týchto podnikov, ktoré verejná správa prevezme.

- Dividendy a odvody zo zisku** sa odvíjajú od ziskovosti daných podnikov a rozhodnutí akcionárov o tom, aká časť zisku sa vypláti³⁷. Z makroekonomického hľadiska možno ziskovosť odhadnúť vývojom hrubého domáceho produktu zníženého o kompenzácie zamestnancov. Ide však o špecifické firmy, ktoré často pôsobia v regulovanom prostredí

³⁵ Ide o položku ekonomickej klasifikácie 211 Príjmy z podnikania a následné úpravy (akualizácia dividend a vylúčenie superdividend).

³⁶ Vo všeobecnosti ide o položky ekonomickej klasifikácie 644 a 723 bez výdavkov súvisiacich s vyradovaním jadrových zariadení (samostatná projekcia) vrátane zmeny stavu záväzkov verejnej správy. V prípade zdravotníckych zariadení ide o položku ESA2010 D.632 Pay, ktorá je tvorená najmä podpoložkou ekonomickej klasifikácie 637034 Zdravotníckym zariadeniam a zmenu stavu záväzkov.

³⁷ V základnom scenári, keďže ide o scenár nezmenených politík, sa neuvažuje so zmenami v podieloch štátu, ani so zmenami v rozhodnutiach akcionárov o podiele vyplateného zisku vo forme dividendy.



a ich ziskovosť sa môže vyvíjať odlišne od makroekonomických predpokladov. Po zvážení časovej a údajovej náročnosti druhého prístupu sa v strednodobej časti základného scenára použije prístup prostredníctvom makroekonomických ukazovateľov. V budúcnosti v prípade spoľahlivej prognózy hospodárenia najvýznamnejších štátnych podnikov by sa mohol využiť individuálny prístup.

2. **Bežné a kapitálové transfery štátnym podnikom** predstavujú príspevok verejnej správy k ich činnosti. Ide napríklad o transfery poskytnuté Železničnej spoločnosti Slovensko na zmluvne dohodnuté výkony vo verejnom záujme a dotácie na regionálnu autobusovú dopravu. Keďže ide o verejné statky poskytované subjektmi nezaraďenými v sektore verejnej správy, použijú sa rovnaké pravidlá projekcie ako pri vecne podobných výdavkoch verejnej správy. Bežné transfery majú pokrývať prevádzku týchto spoločností, resp. jej časť (mzdové výdavky a nákupy tovarov a služieb), čo znamená, že sa použije indexácia o mieru inflácie a tempo rastu miezd v súkromnom sektore. V prípade kapitálových transferov sa použije indexácia o tempo rastu nominálneho HDP, podobne ako pri kapitálových výdavkoch (viac v časti 2.2.7).
3. Špecifickým prípadom sú **výdavky na zdravotníctvo**, ktorých významnú časť modeluje RRZ (bližšie v časti 2.3.2) aj v strednodobej časti základného scenára. Východiskom pre modelovanie sú výdavky zdravotných poisťovní na zdravotníctvo a zmena záväzkov zdravotníckych zariadení, čo spolu odzrkadľuje skutočné výdavky nemocníc. Ostatné výdavky súvisiace so zdravotníctvom, napríklad administratíva a podporné činnosti ministerstva zdravotníctva a zdravotných poisťovní, sú indexované podľa pravidiel základného scenára pre jednotlivé typy výdavkov podľa ekonomickej klasifikácie (časť 2.2.7).

Dôležitosť vhodného nastavenia pravidiel pre túto skupinu príjmov a výdavkov zvyšuje skutočnosť, že práve vzťahy so štátnymi podnikmi môžu predstavovať pre verejné financie potenciálny negatívny vplyv v budúcnosti. Vláda môže nahrádzať výdavky verejnej správy presunutím povinnosti zabezpečovania verejných statkov na tieto subjekty bez akéhokoľvek dodatočného financovania, čo sa neskôr môže negatívne prejavíť v salde verejnej správy (kvôli potrebe oddĺženia týchto spoločností³⁸). **Pri zostavovaní základného scenára sa vychádza zo zjednodušeného predpokladu, že nastavené transfery (vrátane záväzkov) a dividendy v roku poslednej známej skutočnosti nevytvárajú žiadne potenciálne negatívne vplyvy do budúcnosti.**

2.2.4 Úrokové výnosy a náklady

Ďalšiu významnú skupinu príjmov a výdavkov verejnej správy tvoria **úrokové výnosy** (výnosy spojené so zhodnocovaním finančných aktív) a **úrokové náklady**³⁹ (náklady spojené

³⁸ Ako príklad možno uviesť transfery železničným spoločnostiam, ktoré v minulosti nepokrývali rozsah poskytovaných služieb a dochádzalo k nárastu záväzkov štátu, pričom sa jednorazovo negatívne prejavili v salde v roku 2011. Po roku 2011 došlo k zreálneniu výšky týchto transferov.

³⁹ Ide o príjmové kategórie ekonomickej klasifikácie 240 a 250 vrátane ich aktualizácie. Popis zahŕňa úrokové výnosy a náklady jednotlivých subjektov verejnej správy bez dodatočných úprav, ako je imputovanie FISIM a úrokov plynúcich z EFSF (tieto sú popísané v časti 2.2.8 v rámci iných úprav). Úrokové náklady vychádzajú



s financovaním finančných záväzkov). **Projekcia týchto položiek sa odvíja od spôsobu projekcie hrubého dlhu a finančných aktív v základnom scenári.**

Vývoj hrubého dlhu je v období projekcie určený najmä saldom verejnej správy v metodike ESA2010⁴⁰. Nad rámec salda môže byť ovplyvnený aj inými faktormi (napríklad vývoj záväzkov z Európskeho nástroja finančnej stability), pričom nevyhnutným predpokladom je ich spoľahlivá projekcia. Pri vývoji finančných aktív sa predpokladá zachovanie⁴¹ ich rovnakej úrovne počas celého základného scenára. Projekcia úrokových výnosov a nákladov je potom nasledovná:

1. Pri **projekcii úrokových výnosov** sa finančné aktíva rozdelia podľa druhu na tie spojené s fixnou (úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci⁴²) a variabilnou úrokovou sadzbou (vklady). Pri nástrojoch s fixnou sadzbou sa pri ich nezmenenej výške uvažuje so zachovaním rovnakého výnosu ako v predchádzajúcom roku. V prípade nástrojov s variabilnými sadzbami sa do projekcie zahrnie vplyv zmeny prognózovanej priemernej úrokovej miery z vkladov.
2. **Úrokové náklady** sa odvíjajú od vývoja hrubého dlhu, vývoja úrokových sadzieb a potreby refinancovania existujúceho dlhu. Pri ich projekcii sa z dôvodu nedostupnosti iných prognózovaných údajov vychádza z prognózy VpMP priemerného výnosu 10-ročných štátnych dlhopisov, pričom sa zjednodušene predpokladá aj 10-ročná splatnosť dlhu. Neuvažuje sa s dlhovými nástrojmi s variabilnou úrokovou sadzbou. Zároveň sa v základnom scenári neuvažuje ani so zmenami v rizikovej prirážke nad rámec makroekonomických prognóz.
3. Špecifickou kategóriou je **prémia pri emisii dlhu**. Ide o situáciu, kedy kupónová sadzba dlhopisu je vyššia ako investormi požadovaný výnos. Prémia sa až do doby splatnosti zaznamenáva v úrokových výnosoch⁴³. Keďže v projekcii sa neuvažuje s emisiou dlhopisov s prémieou⁴⁴, strednodobá časť základného scenára obsahuje iba dobeh prémie z v minulosti emitovaných dlhopisov (predpokladá sa rovnomerný pokles tejto položky k nule v poslednom roku strednodobej časti).

z položky ESA2010 D.41 Pay, ktorá je tvorená kategóriou ekonomickej klasifikácie 650 s výnimkou manipulačných poplatkov, provízií a poistného na zabezpečenie finančných operácií.

⁴⁰ V základnom scenári sa predpokladá, že hotovostné primárne saldo je totožné s primárnym saldom v metodike ESA2010. Rozdielny prístup je v úrokových nákladoch. Vývoj dlhu v danom roku je ovplyvnený hotovostnými úrokovými výdavkami, ktoré sa odlišujú od aktuálnych úrokových nákladov. Súvisí to s tým, že sa v projekcii predpokladá splatnosť a emisia nového dlhu vždy k polovici daného roka. V prípade, že sa úrokové sadzby a veľkosť splatného a nového dlhu odlišujú, vznikajú rozdiely medzi hotovostnými a aktuálnymi úrokovými nákladmi.

⁴¹ RRZ predpokladá, že prebytky jedného subjektu verejnej správy financujú schodky iného subjektu. Inými slovami, v prípade deficitného hospodárenia verejnej správy nedochádza k žiadnej zmene aktív na úrovni verejnej správy a dochádza len k nárastu dlhu. Výnimkou by bol hypotetický prípad, keby počas obdobia projekcie základného scenára klesol hrubý dlh na nulu a pokračujúce prebytky verejnej správy by viedli k nárastu finančných aktív.

⁴² Ide o zjednodušený predpoklad, keďže tieto nástroje môžu mať aj variabilné sadzby. Z dôvodu časovej a údajovej náročnosti RRZ neskúmala tieto aktíva individuálne.

⁴³ V úrokových nákladoch je zaznamenaný náklad vo výške, ktorá zodpovedá sadzbe kupónu dlhopisu. Vplyv daného dlhopisu na saldo verejnej správy potom vzniká z rozdielu medzi úrokovými nákladmi a úrokovými výnosmi.

⁴⁴ Pri nových emisiách sa predpokladá, že kupónová sadzba sa rovná výnosu požadovaného investormi.



2.2.5 Vzťahy s rozpočtom EÚ a výdavky na spolufinancovanie

Transakcie súvisiace s rozpočtom EÚ možno rozdeliť do troch skupín v závislosti od toho, aké majú definované pravidlá v strednodobej časti základného scenára:

1. **Príjmy z rozpočtu EÚ upravené o zmenu stavu pohľadávky voči EÚ⁴⁵**, ktorými sa financujú vynaložené výdavky na spoločné projekty SR a EÚ. Z hľadiska vplyvov na saldo majú tieto prostriedky neutrálny vplyv. Projekcia vynaložených výdavkov je expertným odhadom RRZ⁴⁶, pri ktorom sa zohľadňuje **celková alokácia prostriedkov EÚ**, ktorú má Slovensko k dispozícii, **doterajší priebeh čerpania** (vrátane rozloženia medzi jednotlivé roky daného programového obdobia) a **predpoklad o miere vyčerpania prostriedkov počas stanoveného obdobia**. Keďže priebeh čerpania môže byť rôzny v závislosti od typu fondu, použijú sa rôzne predpoklady v závislosti od konkrétneho fondu, resp. skupiny fondov.

Osobitná pozornosť je venovaná projekcii v poslednom roku strednodobej časti základného scenára. Napriek tomu, že skutočné čerpanie prostriedkov EÚ môže v čase výrazne kolísať, v poslednom roku je potrebné použiť priemernú hodnotu čerpania (aby nedošlo k skresleniu ukazovateľov zostavených zo základného scenára). Súvisí to s tým, že v dlhodobej časti sa pravidlá projekcie výrazne zjednodušia a zabezpečia zachovanie rovnakého podielu týchto príjmov a výdavkov na HDP v celom horizonte.

2. **Výdavky na spolufinancovanie spoločných projektov SR a EÚ⁴⁷** sa odvíjajú od projekcie čerpania prostriedkov EÚ. Keďže výška spolufinancovania sa môže líšiť v závislosti od konkrétneho fondu resp. projektu, v projekcii výdavkov na spolufinancovanie sa zohľadní predpokladaná miera spolufinancovania daného fondu upravená o skutočne vynaložené výdavky v rámci daného programového obdobia⁴⁸.
3. **Odvody do rozpočtu EÚ⁴⁹** sú tvorené tradičnými vlastnými zdrojmi (z cla z obchodovania s tretími krajinami a z odvodov a poplatkov z cukru), odvodmi zo zdroja založeného na DPH, zo zdroja založeného na hrubom národnom dôchodku a podielom SR na viacerých korekciách, ktoré sa v bilancii príjmov a výdavkov podľa ESA₂₀₁₀ zaznamenávajú odlišne. Táto položka sa aktualizuje v závislosti od toho, ktorého roku sa hotovostné platby týkajú.

⁴⁵ Zaznamenávajú sa v položke ekonomickej klasifikácie 341 Prostriedky z rozpočtu Európskej únie. Pri prechode na metodiku ESA₂₀₁₀ sa z hotovostných príjmov a výdavkov vylúčia tie prostriedky, ktorých konečným príjemcom nie je subjekt verejnej správy. Znamená to, že úroveň príjmov a výdavkov z rozpočtu EÚ je v metodike ESA₂₀₁₀ výrazne nižšia ako vykázané hotovostné príjmy a výdavky.

⁴⁶ Projekciu čerpania prostriedkov EÚ nie je možné popísať jednoduchými pravidlami, keďže závisí od viacerých faktorov uvedených v texte. Z toho dôvodu budú použité predpoklady zverejnené spolu so základným scenárom.

⁴⁷ Výdavky na spolufinancovanie sú v ekonomickej klasifikácii zaznamenané v rôznych podpoložkách v závislosti od ekonomickej podstaty výdavku. Od iných výdavkov verejnej správy ich možno odlíšiť v klasifikácii podľa zdrojov.

⁴⁸ Tento postup možno bližšie vysvetliť na nasledovnom hypotetickom príklade: ak je miera spolufinancovania daného fondu v celom programovom období vo výške 15 % a doteraz sa použila polovica alokácie daného fondu pri spolufinancovaní vo výške 10 %, spolufinancovanie zvyšnej časti alokácie (projekcia) bude vo výške 20 %.

⁴⁹ Odvody do rozpočtu EÚ sú zaznamenané v podpoložke 649005.



Odvod z tradičných vlastných zdrojov nie je súčasťou bilancie príjmov a výdavkov podľa ESA2010⁵⁰, a preto nie je zahrnutý ani v projekcii základného scenára. Ostatné druhy odvodov navyšujú výdavky. Keďže maximálna výška rozpočtu EÚ je stanovená percentuálnou sadzbou z hrubého národného dôchodku EÚ (a najvýznamnejšia časť odvodu členskej krajiny je zo zdroja založeného na HND), aj pravidlo v strednodobej časti základného scenára by malo byť naviazané na tento ukazovateľ. Keďže tento ukazovateľ sa neprognozuje v rámci VpMP, použije sa ukazovateľ, ktorý je najbližší tomuto konceptu - hrubý domáci produkt.

2.2.6 Ostatné nedaňové príjmy a príjmy z grantov

Medzi ostatné nedaňové príjmy, ktoré neboli uvedené v predchádzajúcich častiach⁵¹, možno zaradiť najmä príjmy z vlastníctva majetku, administratívne poplatky vrátane pokút, príjmy z predaja majetku (kapitálové príjmy), odvod z hazardu, príjmy zo schémy likvidácie jadrových zariadení. Takisto sem patria bežné a kapitálové príjmy z domácich aj zahraničných grantov.

Vo väčšine prípadov ide o položky, ktoré sa **neviažu na konkrétny makroekonomický, ani demografický ukazovateľ** a z toho dôvodu sa v nich používa prístup na základe historických údajov. Ide najmä o použitie trojročného priemeru skutočných údajov v prípade takých opakujúcich sa príjmov, ktoré zaznamenávajú výrazné výkyvy (kapitálové príjmy, príjmy z pokút) a použitie skutočnosti posledného roka pri stabilne sa opakujúcich príjmoch s predpokladom zachovania rovnakého reálneho množstva ponúkaných služieb a tovarov (administratívne poplatky).

V prípade **príjmov zo schémy vyradovania jadrových zariadení** je situácia odlišná. V strednodobej časti základného scenára sa preberajú údaje z dlhodobej projekcie príjmov a výdavkov tejto schémy (bližšie v časti 2.3.3).

Pravidlá pre **príjmy z grantov** sú takisto odlišné. Keďže existuje väzba medzi prijatými grantmi a výdavkami, ktoré sa nimi financujú, je potrebné vzájomne previazať aj pravidlá. Keďže z údajov z príslušných výkazov nie je možné ku konkrétnemu grantu priradiť konkrétne výdavky, pravidlá sa stanovili na základe toho, či ide o bežný alebo kapitálový grant. Bežný grant slúži na pokrytie bežných výdavkov, t.j. pravidlo zohľadňuje vývoj miezd v súkromnom sektore a mieru inflácie s rovnakými váhami. V prípade kapitálových grantov je pravidlo naviazané na vývoj hrubého domáceho produktu.

Ďalšou osobitnou kategóriou príjmov sú **príjmy z predaja emisných kvót**. Členské krajiny EÚ majú na obdobie rokov 2014-2020 pridelené emisné kvóty, ktoré sa predávajú vo forme aukcií na európskej úrovni⁵². V súčasnosti však nie sú zverejnené údaje⁵³, na základe ktorých by

⁵⁰ Členská krajina si v príjmoch ponecháva 25 % z vybraných poplatkov a cla na pokrytie svojich nákladov a zvyšná suma je príjmom rozpočtu EÚ.

⁵¹ V ekonomickej klasifikácii ide o kategórie a položky 212, 220, 230, 290, 311, 314, 315, 321, 324, 325 a 330.

⁵² Prostredníctvom burzy EEX (The European Energy Exchange).



bolo možné spoľahlivo odhadnúť počet predaných kvót pripadajúcich na Slovensko a ich cenu. Z toho dôvodu sa použije rovnaké pravidlo ako pri iných kapitálových príjmoch (priemer za posledné tri roky). V prípade, že budú k dispozícii detailnejšie údaje, aktuálne používané pravidlo sa prehodnotí.

2.2.7 Ostatné výdavky verejnej správy

Vo väčšine prípadov sú pravidlá projekcie týchto výdavkov v strednodobej časti základného scenára naviazané na makroekonomické a demografické predpoklady často odvodené od zvyklostí a historických skúseností s konkrétnou položkou. Ide o nasledovné hlavné skupiny výdavkov⁵⁴:

1. **Výdavky na mzdy a poistné** sú indexované na základe prognózy vývoja miezd v súkromnom sektore. Súvisí to s tým, že pomalší rast miezd vo verejnom sektore v porovnaní so súkromným sektorom by zvyšoval motivácie zamestnávať sa v súkromnom sektore a naopak. Rovnaký vývoj miezd v oboch sektoroch ekonomiky by teda nemal viesť k potenciálne nepriaznivým distribučným vplyvom. Pri projekcii týchto výdavkov sa uvažuje s nezmenenou zamestnanosťou vo verejnej správe.
2. **Výdavky na tovary a služby** sú indexované na základe prognózy vývoja miery inflácie. Pri stanovení tohto pravidla sa vychádza z predpokladu zachovania rovnakej reálnej úrovne nakupovaných tovarov a služieb v čase. Rovnaký index sa použije pre výdavky na tovary a výdavky na služby, keďže miera inflácie⁵⁵ zachytáva vývoj cien v oboch oblastiach.
3. **Bežné transfery v sociálnej oblasti** (štátne sociálne dávky, dávky sociálneho zabezpečenia⁵⁶, poistné platené štátom) zohľadňujú pravidlá valorizácie upravené konkrétnou legislatívou. V mnohých prípadoch sú tieto pravidlá zjednodušené, aj napriek tomu, že príslušná legislatíva je relatívne podrobná. Súvisí to s tým, že nie sú k dispozícii detailné údaje, ktoré by umožnili zahrnúť do odhadov všetky ustanovenia danej legislatívy. V prípade dávok, o ktorých výške rozhoduje vláda (t.j. nevalorizujú sa automaticky), sa použije predpoklad rovnakej indexácie ako v prípade iných vecne podobných dávok.
4. **Ostatné bežné transfery**, ktorými sa financujú najmä bežné výdavky organizácií (mzdové výdavky a výdavky na tovary a služby). Ide napríklad o financovanie škôl, cirkví a ďalších subjektov. V prípade, že je k dispozícii údaj o vzájomnom pomere týchto výdavkov, na základe neho sa stanovujú váhy pre indexáciu podľa tempa rastu miezd v súkromnom sektore a miery inflácie. V prípade, že takéto údaje nie sú k dispozícii, použije sa predpoklad indexácie o oba uvedené ukazovatele s rovnakými váhami.

⁵³ Európska komisia zverejnila predpokladané množstvá aukcií emisných kvót v jednotlivých rokoch. Ide však o agregované údaje, pričom podiel jednotlivých krajín môže v čase kolísať, čo neumožňuje odhadnúť údaje za Slovensko.

⁵⁴ V rámci nich môžu existovať objemovo menej významné podpoložky, ktoré majú stanovené odlišné pravidlá. Výdavky na mzdy a poistné sú v ekonomickej klasifikácii zaznamenané v kategóriách 610 a 620, výdavky na tovary a služby v kategórii 630, bežné transfery v kategórii 640 a kapitálové výdavky v kategóriách 710 a 720.

⁵⁵ Pri indexácii sa použije vývoj spotrebiteľských cien (CPI). Nepresnosť v strednodobej časti základného scenára môže vzniknúť z toho dôvodu, že zloženie spotreby verejnej správy sa odlišuje od reprezentatívneho spotrebného koša CPI.

⁵⁶ Výnimkou sú starobné dôchodky univerzálneho dôchodkového systému a výsluhové dôchodky ozbrojených zložiek, ktoré sa prognózujú na základe modelov RRZ.



5. **Kapitálové výdavky** sa indexujú tempom rastu nominálneho HDP, čím sa zachová konštantný pomer investícií verejnej správy na HDP⁵⁷. Použitie pomalšieho tempa rastu týchto výdavkov v nadväznosti na pomalší rast zdrojov ich financovania, najmä daní, by znamenal implicitný zásah vlády (výdavky reagujú na výšku príjmov), čo by už nebolo možné považovať za scenár nezmenených politík.

2.2.8 Pohľadávky, záväzky a iné úpravy

Nad rámec hotovostných tokov sa pri prechode na bilanciu príjmov a výdavkov podľa ESA2010 uskutočňujú aj ďalšie úpravy:

1. Najväčšou skupinou úprav je **zahrnutie zmeny stavu pohľadávok a záväzkov v danom roku**. Významná časť pohľadávok a záväzkov nie je špecifikovaná (tie, ktoré sú priradené ku konkrétnej skupine, boli popísané v predchádzajúcich častiach), z toho dôvodu sa ich projekcia odvíja od pravidiel stanovených pre skupinu príjmov a výdavkov, ktorých sa môžu týkať.

V prípade **pohľadávok** môže ísť o niektoré nedaňové príjmy bez akejkoľvek väzby na makroekonomické a demografické ukazovatele. Z toho dôvodu sa vo väčšine prípadov naviaže pravidlo na skutočnosť posledného roka. Výnimkou sú situácie, keď je zmena pohľadávok vopred známa (zmena pohľadávok voči Granvii, ktorá súvisí s platbou DPH za zrealizovaný PPP projekt), alebo keď sa viažu k daňovým a odvodovým príjmom (odpustenie nevymožiteľných pohľadávok z garančného poistenia, príjmy z prevzatých pohľadávok – indexácia podľa pravidla pre daňové príjmy, ktorých sa týkajú), prípadne sú spojené s opakujúcimi sa transakciami s výrazne kolísavými vplyvmi (odpustenie pohľadávok voči zahraničiu – trojročný priemer historických údajov).

Na strane výdavkov ide najmä o **záväzky z obchodného styku**, t.j. za mzdy a tovary a služby. Z toho dôvodu je ich projekcia naviazaná na vývoj miezd v súkromnom sektore a infláciu s rovnakými váhami.

2. **Doplnenie transakcií, ktoré nie sú vo výkazoch zachytené**, ale podľa pravidiel ESA2010 ovplyvňujú výšku príjmov a výdavkov verejnej správy:

- **Zahrnutie vplyvov Európskeho nástroja finančnej stability** (angl. European Financial Stability Facility, skratka EFSF) na saldo a hrubý dlh verejnej správy. Dlh ovplyvňuje poskytovanie/splácanie prostriedkov zo strany EFSF príjemcom finančnej pomoci, pričom podľa stanoveného podielu sa celkový dlh tejto spoločnosti presmeruje

⁵⁷ RRZ pri indexácii kapitálových výdavkov vychádza z predpokladu, že zachovanie konštantného podielu investícií na HDP povedie v dlhodobom horizonte k rovnakému konštantnému podielu odpisov na HDP (platí to za určitých zjednodušených predpokladov, ako je zachovanie rovnakej štruktúry kapitálu, precenenie existujúceho kapitálu o deflátor HDP). Znamená to, že nové investície nahradia odpísaný kapitál a reálna zásoba kapitálu sa v dlhodobom horizonte nebude meniť. Vzhľadom na to, že zásoba kapitálu verejnej správy je ovplyvnená viacerými faktormi (napríklad výnosnosť kapitálu, rozsah statkov, ktoré poskytuje verejná správa), nie je možné stanoviť jej optimálnu výšku. RRZ preto pri definovaní pravidla pre indexáciu kapitálových výdavkov neuvažovala s jej konkrétnou hodnotou.



do dlhu jednotlivých členských krajín. Podobne aj úrokové náklady, výnosy, tržby a prevádzkové náklady spoločnosti sa delia medzi jednotlivé členské krajiny, ktoré sa zúčastňujú na aktivitách EFSF. Údaje o splatnosti poskytnutej pomoci sú verejne dostupné⁵⁸, čo umožňuje urobiť projekciu vplyvu EFSF na hrubý dlh Slovenska. Úrokové náklady a výnosy možno zjednodušene odhadnúť na základe podielu skutočnosti posledného roka na celkovom dlhu predchádzajúceho roka (zachovanie rovnakej implicitnej sadzby).

- **Zahrnutie služieb finančného sprostredkovania**, ktoré sú merané nepriamou metódou (angl. financial intermediation services indirectly measured, skratka FISIM). Ide o odhad hodnoty služieb finančného sprostredkovania, ktorá je už zahrnutá v úrokových výnosoch a nákladoch jednotlivých produktov. Táto úprava sa robí s cieľom vernejšieho zachytenia výšky úrokových príjmov a výdavkov. Úrokové výnosy očistené o tieto náklady sú potom vyššie a úrokové náklady zas nižšie ako na základe výkazov. O zmenu úrokových výnosov a nákladov vzrastú výdavky na medzispotrebu. Celkový vplyv tejto operácie na saldo je nulový. V strednodobej časti základného scenára sa očakáva nezmenená výška týchto úprav v porovnaní so skutočnosťou posledného roka.
 - **Zahrnutie imputovaných sociálnych príspevkov a sociálnych dávok**. Ide o sociálne dávky, ktoré poskytuje zamestnávateľ (verejná správa) priamo svojim zamestnancom, bývalým zamestnancom resp. pozostalým mimo štandardnej fondovej schémy. Tieto príspevky sa v metodike ESA2010 doimputujú na stranu príjmov aj výdavkov tak, aby boli zaznamenané rovnako ako transakcie fondov sociálneho a zdravotného poistenia. Výsledný vplyv na saldo je neutrálny, pravidlá strednodobej časti základného scenára sú naviazané na jednotlivé podpoložky tvoriace imputované sociálne príspevky a dávky.
 - **Zahrnutie výskumu a vývoja realizovaného vo vlastnej réžii**. Podľa ESA2010 sa výdavky vynaložené na vlastný výskum a vývoj (ide napríklad o činnosť verejných vysokých škôl), zaznamenané v medzispotrebe a mzdových výdavkoch, doimputujú aj do tržieb a kapitálových výdavkov s neutrálnym vplyvom na saldo. Keďže ide o časť mzdových nákladov a medzispotreby daných inštitúcií, v strednodobej časti základného scenára sa tieto položky indexujú tempom rastu miezd a cenovej hladiny s rovnakými váhami.
3. Treťou skupinou úprav sú **pôvodne nesprávne zaúčtované príjmy a výdavky**, ktoré sa pri kontrole výkazov identifikujú. Vo všeobecnosti ide o dva typy úprav: pôvodné zaúčtovanie príjmov a výdavkov s vplyvom na saldo, pričom v skutočnosti ide o finančnú operáciu (preklasifikovanie výdavku na splátku dodávateľského úveru) alebo zaúčtovanie transakcie ako finančná operácia bez vplyvu na saldo, pričom podľa ESA2010 ide o príjem alebo výdavok (vklady do základných imaní spoločností, ktorými sa kryjú straty, obstaranie kapitálových výdavkov pomocou lízingu). Pri zaznamenaní príjmu alebo výdavku sa pravidlo stanoví na základe vecného charakteru danej položky⁵⁹.

⁵⁸ Prehľad o poskytnutej pomoci, vrátane jej konečnej splatnosti zverejňuje [EFSF](http://efsf.eu).

⁵⁹ Ak ide napríklad o obstaranie kapitálového výdavku pomocou lízingu, v strednodobej časti sa táto položka indexuje ako ostatné kapitálové výdavky, t.j. tempom rastu nominálneho HDP.



Uvedený zoznam úprav nie je vyčerpávajúci, keďže každoročne môžu vzniknúť nové položky, ktoré nie je možné vopred identifikovať. To si bude vyžadovať ich priebežné posúdenie, pričom rozhodnutie o priradení konkrétneho pravidla bude RRZ zverejňovať spolu s príslušným základným scenárom.

2.3 Dlhodobá časť základného scenára

Dlhodobá časť základného scenára tvorí **5. až 50. rok projekcie**, pričom **miera detailnosti položiek bilancie a pravidiel je v porovnaní so strednodobou časťou nižšia**. Projekcie sa zameriavajú na vybrané skupiny príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie (dôchodkový systém, výdavky na zdravotníctvo, dlhodobú starostlivosť, školstvo a nezamestnanosť) a iných implicitných záväzkov (PPP projekty, schéma vyradovania jadrových zariadení), pri ktorých sa okrem projekcií založených na jednoduchých pravidlách využíva aj modelový prístup.

Pravidlá a modely vychádzajú najmä z makroekonomických a demografických predpokladov popísaných v časti 2.3.1. V častiach 2.3.2 až 2.3.4 sú popísané prístupy k projekciám jednotlivých skupín príjmov a výdavkov verejnej správy.

Z hľadiska správneho zostavenia základného scenára je potrebné v jeho strednodobej časti identifikovať položky, ktoré sa osobitne modelujú v dlhodobej časti základného scenára. Položky dlhodobej časti sú definované prevažne v iných klasifikáciách ako je ekonomická klasifikácia, čo zvyšuje nároky na prepojenie oboch častí základného scenára (viac v časti 2.3.5).

2.3.1 Makroekonomické a demografické predpoklady

Pre obdobie zahŕňajúce väčšinu dlhodobej časti základného scenára sú k dispozícii **projekcie Európskej komisie**. V prípade makroekonomických predpokladov sa vychádza z pravidelne aktualizovaných (každé 3 roky a v prípade uskutočnenia významnej reformy v členskom štáte) **dlhodobých makroekonomických projekcií** vplyvov starnutia populácie na verejné financie do roku 2060. Zatiaľ posledná aktualizácia prebehla v roku 2015. Súčasťou odhadov vplyvov starnutia populácie sú aj **demografické projekcie**, ktoré sa takisto pravidelne aktualizujú a naposledy boli zverejnené v roku 2014 (Europop 2013).

Dlhodobá časť základného scenára v plnej miere **vychádza z týchto projekcií**, pričom sa **zároveň zabezpečilo prepojenie so strednodobou časťou** (na úroveň posledného roka strednodobej časti sa uplatní dynamika dlhodobých projekcií - viac v časti 2.3.5).

Keďže tieto projekcie sú k dispozícii do roku 2060 a časový horizont základného scenára⁶⁰ mierne presahuje toto obdobie, je potrebné ich predĺžiť, a to tak, že sa prijme predpoklad zachovania rovnakých dynamík jednotlivých ukazovateľov ako v roku 2060. V budúcnosti by sa

⁶⁰ Základný scenár pripravený zo skutočných údajov roku 2013 siaha do roku 2063.



predĺženie projekcií za horizont projekcií Európskej komisie malo dosiahnuť využitím vlastných projekcií RRZ, ktoré na účely generačných účtov⁶¹ siahajú až do roku 2150.

2.3.2 Projekcia vplyvov starnutia populácie

Súčasťou dlhodobej časti základného scenára sú projekcie príjmov a výdavkov spojených so starnutím populácie. Konkrétne ide o príjmy a výdavky dôchodkového systému, výdavky na zdravotníctvo, výdavky na dlhodobú starostlivosť, výdavky na vzdelávanie a výdavky spojené s nezamestnanosťou. Zahŕňajú sa sem aj príjmy z majetku. Zoznam a definícia týchto položiek vychádzajú z metodiky pracovnej skupiny EK zaoberajúcej sa starnutím populácie (Ageing Working Group), pričom v rámci nej sa schvaľujú aj projekcie jednotlivých položiek.

1. Dôchodkový systém

Dôchodkový systém v Slovenskej republike tvorí **univerzálny systém** spravovaný Sociálnou poisťovňou (tzv. prvý pilier) a dôchodkovými správcovskými spoločnosťami (druhý pilier) a **systém výsluhového zabezpečenia** jednotlivých silových rezortov. Pre dlhodobé projekcie oboch systémov používa RRZ vlastné modely⁶².

V rámci univerzálneho dôchodkového systému sa na základe platnej legislatívy, makroekonomických a demografických predpokladov modelujú príjmy z príspevkov sociálneho zabezpečenia od ekonomicky aktívneho obyvateľstva vrátane dlžného poistného. Na strane výdavkov ide o dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia (starobný, predčasný starobný a invalidný dôchodok, vdovský a vdovecký dôchodok, sirotsky dôchodok), ako aj výdavky na tzv. vianočný príspevok. Súčasťou projekcií sú aj výdavky na dávku k hmotnej núdzi tým, ktorých dôchodky nedosahujú úroveň životného minima. Tieto možno vo východiskovej bilancii identifikovať na základe podpoložiek EKRK a ďalších dodatočných informácií⁶³.

Paralelne k univerzálnemu dôchodkovému systému existuje pre silové rezorty samostatný, uzavretý **systém výsluhového zabezpečenia**⁶⁴ s odlišnými pravidlami. Najvýznamnejším rozdielom je fakt, že nárok na dôchodok nevzniká dosiahnutím stanoveného dôchodkového veku, ale odpracovaním minimálnej služobnej doby. S ohľadom na špecifiká bol osobitne modelovaný penzijný systém policajtov⁶⁵ a penzijný systém vojakov, pričom sa modelujú poistné príjmy a výdavky na výsluhové dávky.

2. Zdravotníctvo

Celkové výdavky v zdravotníctve sú definované pomocou funkčnej klasifikácie COFOG, kde jeden z desiatich oddielov výdavkov verejnej správy predstavuje práve výdavky do oblasti

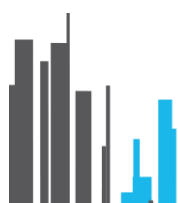
⁶¹ Generačné účty boli prvýkrát uvedené v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií z apríla 2014.

⁶² Podrobný popis týchto modelov bude súčasťou pripravovaných výskumných štúdií.

⁶³ Konkrétne ide o podpoložky EKRK 642016, 642020 a časť podpoložiek 642018 a 642026.

⁶⁴ Systém sociálneho zabezpečenia upravený zákonom č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov sa vzťahuje na profesionálnych vojakov, príslušníkov Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže a colníkov.

⁶⁵ Do skupiny policajtov sa v tejto správe zahŕňajú všetci, ktorým výsluhové dávky vypláca Ministerstvo vnútra SR t. j. policajti, hasiči, železničná polícia a horská záchranná služba.



zdravotníctva (oddiel 07). Celková výška výdavkov vo východiskovom roku je približne na úrovni výdavkov predpokladaných v projekciách EK⁶⁶.

Výhodou použitia klasifikácie COFOG je možnosť štruktúrovania týchto výdavkov podľa EKRK pre potreby strednodobej časti základného scenára, ako aj vyčlenenie položiek vstupujúcich do dlhodobého modelu. Nevýhodou je možná mierna revízia údajov, keďže tieto sa zverejňujú až s dlhším časovým odstupom⁶⁷. Na účely základného scenára ich preto bolo potrebné odhadnúť na základe výkazov Štátnej pokladnice a podkladov ŠÚ SR.

Z hľadiska štruktúry **viac ako 80 % tvoria výdavky zdravotných poisťovní na financovanie zdravotnej starostlivosti, zvyšná časť súvisí s výdavkami ostatných inštitúcií pôsobiacich v tejto oblasti**. Výdavky na zdravotnú starostlivosť priamo súvisia s potrebou pokrytia zvýšených nákladov z dôvodu demografických zmien, preto predstavujú vstup do dlhodobého modelu RRZ⁶⁸ výdavkov v zdravotníctve. Druhá časť výdavkov viac súvisí s administratívou a podpornými činnosťami, preto sa ich projekcia riadi pravidlami zostavenia základného scenára používanými pri ostatných výdavkoch nesúvisiacich s demografiou⁶⁹.

RRZ používa na dlhodobú simuláciu výdavkov v zdravotníctve citlivých na demografické zmeny vlastný model založený na mikrosimulácii, teda modelovaní výdavkov individuálnych osôb. Model zachytáva aj vplyv tzv. „death-related costs“, čo sú výdavky spojené s úmrtím. Platí totiž, že výdavky na zdravotnú starostlivosť sú v posledných rokoch života násobne vyššie než počas zdravých rokov života, a teda ich korektná projekcia je kľúčom k čo najpresnejšej simulácii celkových výdavkov.

3. Dlhodobá starostlivosť, vzdelávanie, dávky v nezamestnanosti a príjmy z majetku

V súčasnosti neexistujú modely RRZ, ktoré by obsahovali projekciu týchto príjmov a výdavkov. Z toho dôvodu sa v základnom scenári zohľadnili dlhodobé projekcie Európskej komisie. V závislosti od toho, akým spôsobom boli tieto položky identifikované vo východiskovej bilancii príjmov a výdavkov (priamo identifikovateľné alebo odhad prostredníctvom príbuznej klasifikácie), došlo buď k prevzatíu hodnôt konkrétnych položiek alebo ich dynamiky:

- **Výdavky dlhodobej starostlivosti** boli vzhľadom na nemožnosť jednoznačnej identifikácie⁷⁰ vo východiskovej bilancii príjmov a výdavkov a chýbajúce údaje⁷¹ za túto

⁶⁶ Údaje z projekcie EK vychádzajú z databázy OECD/Eurostat z tzv. System of Health Accounts, ktorý obsahuje systematizáciu finančných tokov spojených so zdravotníctvom. Takáto klasifikácia nie je dostupná v rámci bilancie východiskového roka v čase zostavovania základného scenára. Znamená to, že tieto údaje je potrebné odhadnúť prostredníctvom inej dostupnej klasifikácie.

⁶⁷ Údaje v klasifikácii COFOG by mali byť poskytnuté Eurostatu v termíne do 12 mesiacov po skončení daného roku (Eurostat (2014): European System of Accounts, ESA2010: Transmission programme of data). Znamená to, že napríklad údaje za rok 2013 mal Štatistický úrad SR odoslať do konca roku 2014. Základný scenár vychádzajúci z roku 2013 sa však zostavoval už v priebehu apríla 2014.

⁶⁸ Podrobný popis týchto modelov bude súčasťou pripravovaných výskumných štúdií.

⁶⁹ Indexácia podľa typu výdavku v strednodobom horizonte a zachovanie fixného podielu na HDP v dlhodobej časti.

⁷⁰ Údaje z projekcie EK vychádzajú z databázy System of Health Accounts. Tieto sú v prípade potreby doplnené o údaje z databázy ESSPROS (The European System of Integrated Social Protection Statistics) zameranej na výdavky spojené so sociálnou ochranou. Takéto klasifikácie nie sú dostupné v rámci bilancie východiskového roka.



oblasť prevzaté v plnej miere (strednodobá aj dlhodobá časť základného scenára) z projekcie EK. Z dôvodu správneho prepojenia medzi jednotlivými súčasťami základného scenára bola štruktúra týchto výdavkov odhadnutá podľa EKRK.

- **Výdavky na vzdelávanie** boli vzhľadom na nemožnosť jednoznačnej identifikácie⁷² vo východiskovej bilancii príjmov a výdavkov aproximované údajmi podľa klasifikácie COFOG (oddiel 09). Na takto odhadnuté výdavky sa v strednodobej časti základného scenára uplatnili definované pravidlá pre jednotlivé podpoložky EKRK. V dlhodobej časti sa použila zmena výdavkov vyjadrených v % HDP z projekcie EK.
- **Výdavky spojené s nezamestnanosťou** boli vzhľadom na nemožnosť jednoznačnej identifikácie⁷³ vo východiskovej bilancii príjmov a výdavkov aproximované údajmi podľa konkrétnej podpoložky ekonomickej klasifikácie. V strednodobej časti základného scenára sa uplatnilo pravidlo definované podľa platnej legislatívy, strednodobých makroekonomických a demografických predpokladov. V dlhodobej časti sa použila zmena výdavkov vyjadrených v % HDP z projekcie EK.
- **Príjmy z majetku** sú definované v ESA2010 kódach, čo umožnilo ich jednoznačnú identifikáciu v bilancii východiskového roka aj podľa ekonomickej klasifikácie. Kým v strednodobej časti základného scenára sa uplatnili pravidlá definované pre príslušné podpoložky EKRK, tak v dlhodobej časti sa použila zmena príjmov vyjadrených v % HDP z projekcie EK.

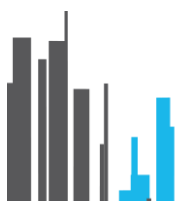
Tab 5: Implicitné záväzky spojené so starnutím v základnom scenári

Položky spojené so starnutím	Východisková bilancia - identifikácia	Strednodobá časť	Dlhodobá časť
Univerzálny dôchodkový systém	EKRK a jej zložky	model RRZ	
Dôchodkový systém ozbrojených zložiek	EKRK a jej zložky	model RRZ	
Výdavky na zdravotníctvo (citlivé na starnutie populácie)	COFOG, ESA2010	model RRZ	
Výdavky na dlhodobú starostlivosť	EKRK	projekcia EK	
Výdavky na vzdelávanie	COFOG	pravidlá RRZ pre SD časť	zmena v % HDP podľa projekcie EK

⁷¹ Na Slovensku chýba štatistika o výdavkoch na dlhodobú starostlivosť, preto aj EK používa pre Slovensko zjednodušené predpoklady (napr. priemery z iných krajín). Odhad výdavkov by bolo možné urobiť na základe klasifikácie COFOG, pričom by sa zahrnuli čiastočne výdavky zo zdravotníctva a čiastočne výdavky zo sociálneho zabezpečenia. Ide však o členenie na štvrtej úrovni tejto klasifikácie, ktorú ŠÚ SR z dôvodu nedostatočnej kvality údajov nezverejňuje (zverejňuje sa maximálne druhá úroveň).

⁷² V metodike používanej EK sú výdavky na vzdelávanie definované na základe údajov UOE (spoločná metodika UNESCO/OECD/Eurostat) v klasifikácii ISCED (International Standard Classification of Education), pričom celkové výdavky sú znížené o výdavky na predškolskú výchovu, t.j. kategória ISCED 0. Takáto klasifikácia nie je dostupná v rámci bilancie východiskového roka. Z vecného hľadiska je najbližšie k nej klasifikácia COFOG (oddiel 09).

⁷³ V metodike používanej EK sú výdavky spojené s nezamestnanosťou čerpané z databázy ESSPROS. Takáto klasifikácia nie je dostupná v rámci bilancie východiskového roka, pričom hotovostné výdavky spojené s nezamestnanosťou je možné identifikovať na základe ekonomickej klasifikácie (podpoložka 642033).



Výdavky spojené s nezamestnanosťou	EKRK	pravidlá RRZ pre SD časť	zmena v % HDP podľa projekcie EK
Príjmy z majetku	ESA2010	pravidlá RRZ pre SD časť	zmena v % HDP podľa projekcie EK

Zdroj: RRZ

2.3.3 Iné implicitné a podmienené záväzky

Zahrnutie implicitných a podmienených záväzkov do základného scenára je dôležité z toho dôvodu, že ide o záväzky, ktoré síce nemusia významne ovplyvňovať aktuálne saldo a dlh verejnej správy v metodike ESA2010, ale ich vplyv v budúcnosti môže byť podstatný. Konkrétne sú do základného scenára zahrnuté záväzky z **existujúceho PPP projektu a schémy financovania vyradovania jadrových zariadení**. Ostatné záväzky patriace do tejto skupiny, ako napríklad z prebiehajúcich súdnych sporov voči Slovenskej republike, nie sú zahrnuté z toho dôvodu, že pri nich zatiaľ nie je stanovená metodika, ktorá by umožnila spoľahlivý odhad ich vplyvov.

1. **Implicitné záväzky z PPP projektu** vyplývajú z rozhodnutia vlády financovať výstavbu diaľnic formou spolupráce so súkromným sektorom. Podstatou PPP projektov je výstavba infraštruktúry súkromným investorom a následným splácaním zo strany verejnej správy často v horizonte niekoľkých desiatok rokov. Z pohľadu verejnej správy tak pri splnení určitých podmienok⁷⁴ dochádza k vplyvu na saldo a dlh nie v čase rozhodnutia a samotnej realizácie výstavby, ale až postupne v období splácania PPP projektu.

Na Slovensku sa realizoval významný PPP projekt (rýchlostná cesta R1), ktorý sa postupne odovzdával do užívania na konci roka 2011 a v roku 2012. Prvé platby za dostupnosť, pozostávajúce zo splátky investičných nákladov a prevádzkových nákladov, sa uskutočnili v roku 2012, posledná splátka sa očakáva v roku 2041. Pri zostavovaní základného scenára⁷⁵ sa zohľadnil predpokladaný splátkový kalendár do roku 2041, aktualizovaný na základe vládou schválenej správy o refinancovaní PPP projektu zo dňa 23. októbra 2013⁷⁶.

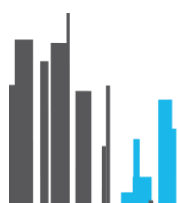
Súčasťou implicitných záväzkov je aj postupné znižovanie pohľadávky voči súkromnej spoločnosti realizujúcej tento projekt (Granvia) z DPH⁷⁷ počas trvania PPP projektu.

⁷⁴ Zjednodušene to platí v situácii, keď súkromný investor nesie väčšinu rizík spojených s projektom (nesie riziko výstavby a jedno z nasledovných rizík: riziko dostupnosti, t. j. toho, či bude daná infraštruktúra dostupná s požadovanými parametrami alebo riziko dopytu, t.j. či bude dostatočný dopyt po službách poskytovaných infraštruktúrou). Splnenie týchto podmienok posudzuje Eurostat.

⁷⁵ Platba za dostupnosť má v ekonomickej klasifikácii priradenú konkrétnu podpoložku 636001 Nájomné za nájom budov, objektov alebo ich častí.

⁷⁶ Koncesionár úspešne realizoval refinancovanie projektu, ktorým nahradil doterajšie financovanie výhodnejšími úvermi. Úspora dosiahnutá z refinancovania (podľa zmluvy tzv. výnos z refinancovania) sa delí medzi obstarávateľa (štát) a koncesionára v pomere 90:10.

⁷⁷ Znižovanie pohľadávky súvisí s platbou DPH za zrealizovaný PPP projekt v roku 2011. V danom roku táto transakcia pozitívne ovplyvnila saldo s tým, že počas splácania tohto projektu zo strany štátu (30 rokov) dôjde každoročne k rovnomernému poklesu tejto pohľadávky. Znamená to, že vplyv tejto transakcie je známy na celé obdobie zostavovania základného scenára.



2. **Schéma financovania vyradovania jadrových zariadení**⁷⁸ vyplýva z objektívnych nárokov a potrieb súvisiacich s likvidáciou odstavených jadrových elektrární a vyhorelého paliva. Veľkosť nákladov v budúcnosti vo veľkej miere závisí od harmonogramu vyradovania jednotlivých blokov a zvoleného spôsobu likvidácie. Časť nákladov na likvidáciu jadrových elektrární je už zahrnutá aj v strednodobej časti základného scenára, veľkosť výdavkov však v dlhodobom horizonte významne narastie. Na druhej strane, tieto budúce výdavky sa v zmysle vládou schválenej stratégie⁷⁹ majú financovať z priebežne kumulovaných účelovo viazaných príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a distribučných spoločností v Národnom jadrovom fonde. Zámerom fondu je akumulácia dostatočného množstva finančných prostriedkov, ktoré budú neskôr použité na likvidáciu jadrových blokov, skladovanie a definitívne ukladanie rádioaktívneho odpadu. Základný scenár zohľadňuje projekciu príjmov a výdavkov spojených s touto schémou z uvedenej stratégie.

2.3.4 Ostatné zložky bilancie

Ostatné položky nie sú založené na modelovom prístupe. V dlhodobej časti základného scenára sa preto u nich uplatnil zjednodušený prístup. Ide konkrétne o:

1. **Úrokové náklady dlhu**, ktoré vychádzajú z projekcie vývoja dlhu, ktorý je ovplyvnený výlučne saldom verejnej správy (postup prognózy hrubého dlhu popísaný v časti 2.2.4 platí aj pre dlhodobú časť základného scenára). Zdrojom údajov pre odhad úrokových nákladov sú predpoklady úrokových sadzieb z makroekonomickej projekcie EK. Rovnako ako v strednodobej časti sa uvažuje s 10-ročnou splatnosťou dlhu a neuvažuje sa so žiadnymi zmenami v rizikových prirážkach v dôsledku daného vývoja dlhu (ktorý môže počas základného scenára vystúpiť do neudržateľných výšok). Súčasne sa uvažuje so znižujúcim sa vplyvom EFSF podľa harmonogramu splátok úverov krajín, ktorým bola poskytnutá finančná výpomoc.
2. Druhou skupinou sú **položky, ktorých vývoj je známy počas celého základného scenára**, pričom neboli uvedené v predchádzajúcich častiach štúdie a tiež **položky, ktoré sa odvíjajú aj od iných ako makroekonomických a demografických predpokladov**. Ide napríklad o splátky návratnej finančnej výpomoci, ktorých výška je známa a na základe splátkového kalendára siahajú aj do dlhodobej časti. Ďalšou takouto položkou sú bežné transfery politickým stranám, ktorých výška sa odvíja aj od toho, či sa v danom roku konali voľby do národnej rady. V tomto prípade je pravidlo navrhnuté tak, aby túto skutočnosť rešpektovalo (predpokladá sa pravidelný 4-ročný cyklus volieb).
3. Na **ostatné položky bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy** sa aplikuje jednotné pravidlo, ktoré zachováva ich rovnaký podiel na HDP v celej dlhodobej časti základného scenára (rast v súlade s tempom rastu nominálneho HDP). To znamená, že tieto položky

⁷⁸ Príjmy a výdavky tejto schémy možno identifikovať kombináciou podpoložiek ekonomickej klasifikácie (292009, 292027, 644001, 723001), druhej a organizačnej klasifikácie (7 rozpočet štátneho účelového fondu, 86 Národný jadrový fond).

⁷⁹ Ekonomické riešenie jadrovej problematiky je zachytené v dokumente *Stratégia záverečnej časti jadrovej energetiky v SR*, schválenom uznesením vlády č. 26/2014 v januári 2014.



nevytvárajú dodatočný tlak na verejné financie nad rámec vplyvov starnutia populácie a iných implicitných záväzkov.

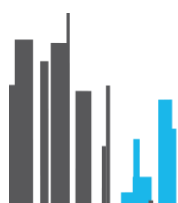
2.3.5 Prepojenie strednodobej a dlhodobej časti základného scenára

Vzhľadom na rôznorodosť vstupných predpokladov a položiek bilancie v jednotlivých častiach základného scenára je nevyhnutné zabezpečiť konzistentné prepojenie strednodobej a dlhodobej časti.

Prepojenie **makroekonomických predpokladov** sa dosiahne tým, že sa **zachytí trend** (tempá rastu) **z projekcií EK**, ktorý sa aplikuje na hodnoty zo strednodobého scenára. Výnimkou sú predpoklady o úrokových sadzbách, v rámci ktorých sa nepoužije žiadny prechod medzi jednotlivými časťami (napriek relatívne veľkej zmene medzi posledným rokom strednodobej časti a prvým rokom dlhodobej časti). Dôvodom je to, že zmeny úrokových sadzieb sa v úrokových nákladoch dlhu premietajú postupne, keďže v danom roku dochádza k preценeniu iba istej časti dlhu.

Konzistentnosť **demografických predpokladov** sa v celom základnom scenári dosiahne tým, že sa použijú predpoklady Eurostatu v oboch častiach základného scenára.

Z hľadiska **jednotlivých položiek bilancie príjmov a výdavkov** si osobitný prístup k prepojeniu vyžadujú tie položky, ktoré nemodeluje RRZ. Ide o výdavky na vzdelávanie, výdavky spojené s nezamestnanosťou a príjmy z majetku. Ich prepojenie sa dosiahne na základe použitia tempa rastu podľa projekcií EK a identifikácie v strednodobej časti podľa ekonomickej klasifikácie. V ostatných prípadoch je konzistentnosť zabezpečená buď použitím projekcií EK pre celý základný scenár alebo definovaním pravidiel, ktoré určujú dynamiku jednotlivých položiek v rôznych častiach základného scenára.



3. Použitie a aktualizácia základného scenára

Základný scenár vývoja verejných financií je koncept, z ktorého vychádzajú viaceré ukazovatele merania konsolidácie vo verejných financiách. V prvom rade ide o **ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti**, ktorý kvantitatívne zachytáva vplyvy fiškálnej politiky v dlhodobom horizonte. Ďalšími ukazovateľmi, pre výpočet ktorých je možné použiť časť základného scenára s určitými obmenami, sú strednodobé ukazovatele **veľkosť opatrení a konsolidačné úsilie vlády**⁸⁰. Dôležitú úlohu pri týchto ukazovateľoch zohráva aj **spôsob vyhodnotenia základného scenára v porovnaní so skutočnými údajmi**.

Výpočet **ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti**⁸¹ je primárnym dôvodom zostavenia základného scenára. Publikuje sa v rámci správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií pripravovanej RRZ každoročne do konca apríla.

Stanovený termín prípravy materiálu znamená, že základný scenár vychádza z predbežných údajov predchádzajúceho roka notifikovaných Eurostatom (aprílová notifikácia)⁸², pričom v ďalších rokoch scenára sú použité projekcie (makroekonomické, demografické a iné).

Základný scenár a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa aktualizujú s ročným časovým odstupom v rámci ďalšieho ročníka správy o dlhodobej udržateľnosti. V tomto prípade je východiskový rok zaktualizovaný na základe spresnených údajov notifikovaných Eurostatom (tabuľka 6). Na základe zmeny východiskového roka sa potom zaktualizuje aj projekcia na najbližších 50 rokov⁸³.

⁸⁰ Podrobný popis týchto ukazovateľov je uvedený v diskusnej štúdii RRZ 2/2014 [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

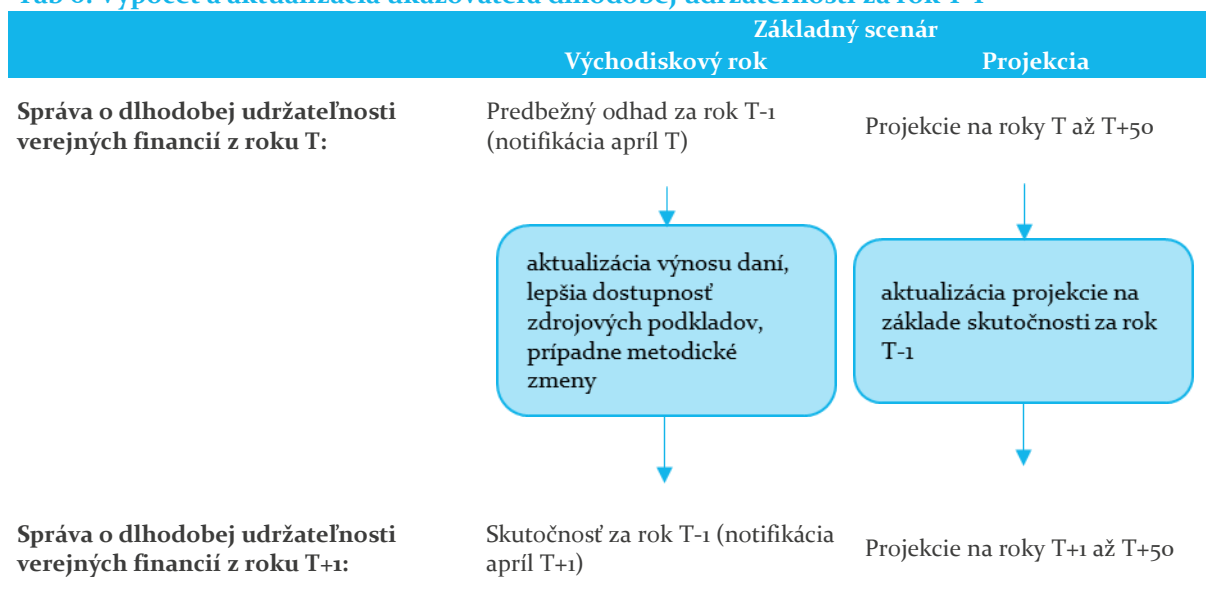
⁸¹ Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (čl. 2, písm. c)) predstavuje rozdiel medzi aktuálnou hodnotou a dlhodobou udržateľnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda vyjadrený ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte.

⁸² Notifikácie Eurostatu prebiehajú dvakrát ročne. K 1. aprílu sa zverejňujú predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne sa v druhom kole k 1. októbru spresňujú údaje za predchádzajúci rok. Najvýznamnejšie zmeny nastávajú v oblasti daňových príjmov (napr. vyrovnanie dane z príjmov právnických osôb, fyzických osôb z podnikania a výnos DPH). Kým v čase októbrovej notifikácie dochádza k podstatnému spresneniu odhadu, definitívna výška daní je známa až začiatkom nasledujúceho roka. Okrem toho môže dôjsť k revízii iných údajov, najmä z dôvodu zlepšenia interpretácie zdrojových podkladov (napr. nájdením chýb vo výkazoch alebo identifikovaním transakcií, ktoré sa majú podľa metodiky ESA vylúčiť). Nad rámec týchto zmien môže dôjsť aj k metodologickým úpravám, čo si často vyžaduje zmenu dlhšieho časového radu údajov.

⁸³ V čase aktualizácie sú k dispozícii aj predbežné notifikované údaje prvého roka projekcie. RRZ zvažovala ich zahrnutie, čo by mohlo spresniť základný scenár. Na druhej strane priamo by mohli byť zahrnuté iba tie položky, ktoré nie sú ovplyvnené zásahmi vlády, ostatné položky by bolo potrebné očistiť o vplyvy zásahov vlády, čo je údajovo a časovo náročná úloha. Z dôvodu jednoduchosti sa zatiaľ neuvažuje s ich zahrnutím. RRZ však bude skúmať ich vplyv a v budúcnosti sa v prípade významných vplyvov na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti môžu zahrnúť.



Tab 6: Výpočet a aktualizácia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za rok T-1



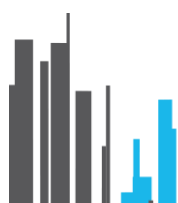
Zdroj: RRZ

Časť základného scenára možno s určitými úpravami použiť aj pre **výpočet strednodobých ukazovateľov** merania konsolidácie. Veľkosť opatrení a konsolidačné úsilie vlády popri aktuálnom odhade salda verejnej správy vychádzajú z tzv. scenára nezmenených politík, ktorý možno zostaviť zo strednodobej časti základného scenára (pokrýva obdobie zostavovania rozpočtu verejnej správy, ktoré je predmetom hodnotenia). Keďže tieto ukazovatele hodnotia konsolidáciu na ročnej báze, je dôležité správne priradiť vplyv opatrení vlády do príslušného roku. Z toho dôvodu je na účely výpočtu týchto ukazovateľov potrebné **mierne zmeniť definíciu základného scenára, a to v oblasti časového hľadiska platnej legislatívy**.

Kým základný scenár obsahuje legislatívu platnú k poslednému dňu východiskového roka (vrátane legislatívnych zmien schválených v danom roku, ktoré nadobudnú účinnosť v priebehu ďalšieho roku), scenár nezmenených politík potrebný pre odhad strednodobých ukazovateľov by kvôli korektnému zachyteniu vplyvu vlády v jednotlivých rokoch takúto legislatívu nemal obsahovať. **Mal by obsahovať iba takú legislatívu, ktorá nadobudla účinnosť do konca východiskového roka.** Nevyhnutnosťou je teda sledovanie legislatívnych vplyvov opatrení aj z pohľadu nadobudnutia účinnosti.

Pri interpretovaní výsledkov strednodobých ukazovateľov vychádzajúcich z takto zostaveného scenára nezmenených politík je potrebné mať na pamäti, že najpresnejšie sú zachytené v prvom roku scenára. Ďalšie roky sú skôr indikatívne, keďže výsledky závisia aj od toho, aké opatrenia (jednorazové a trvalé opatrenia a priebeh ich vplyvov v čase) sa prijímú v predchádzajúcom roku, čo v čase ich vyčíslenia ešte nemusí byť známe.

Tieto strednodobé ukazovatele sa stali štandardnou súčasťou materiálov RRZ hodnotiacich fiškálnu politiku na Slovensku (hodnotenie rozpočtových cieľov, rozpočtu verejnej správy a výsledku hospodárenia verejnej správy). Z toho dôvodu si vyžadujú častejšiu aktualizáciu, ktorá spočíva v zahrnutí notifikovaných údajov do východiskového roka.



Dôležitú úlohu pri zostavovaní **oboch typov ukazovateľov** zohráva aj **spôsob vyhodnotenia základného scenára v porovnaní so skutočnými údajmi**. Napriek tomu, že ide o spoločnú otázku pre oba typy ukazovateľov, z hľadiska vplyvu na výsledné ukazovatele má vyššiu váhu pri strednodobých ukazovateľoch, keďže tieto hodnotia fiškálnu politiku vlády na ročnom horizonte.

Pri vyhodnocovaní môže nastať situácia, že skutočný vývoj konkrétnych položiek je odlišný od toho, ako by sa vyvíjali podľa pravidiel definovaných v tomto dokumente bez toho, aby boli ovplyvnené opatreniami vlády. Z toho dôvodu je potrebné vyhodnotiť každú položku individuálne a v prvom rade posúdiť, či došlo k jej zmene vplyvom opatrení vlády (legislatívnych, ale aj nelegislatívnych). Odchýlka voči základnému scenáru môže zostať aj po očistení o vplyvy opatrení vlády, čo môže byť spôsobené viacerými faktormi, najmä mierou zjednodušenia použitého pravidla a nemožnosťou presného vyčíslenia vplyvov opatrení vlády (platí to najmä pre nelegislatívne opatrenia, ale aj pre tie legislatívne opatrenia, ktoré sú spojené so zmenami v správaní ekonomických subjektov). Táto neistota neumožňuje úplne presne vypočítať vplyvy fiškálnej politiky vlády v danom období, a preto je **pri vyhodnocovaní skutočných údajov vhodnejšie zostaviť strednodobé ukazovatele v podobe intervalov**.

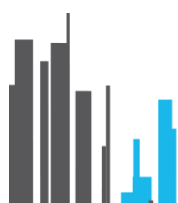


Záver

Postup zostavenia základného scenára vývoja verejných financií popísaný v tejto diskusnej štúdii bude RRZ uplatňovať pri zostavovaní strednodobých a dlhodobých ukazovateľov merania konsolidácie vo verejných financiách. To zabezpečí ich konzistentné zostavovanie v čase, a zároveň uľahčí ich vzájomnú porovnateľnosť v rámci jedného roku.

Keďže pri prvom zostavení základného scenára sa aj vzhľadom na nedostupnosť údajov nepostupovalo v niektorých oblastiach podľa tohto manuálu, zámerom do budúcnosti je doplnenie údajovej základne a dosiahnutie úplného súladu s popísaným postupom. Zároveň bude priebežne prebiehať aj skvalitňovanie metodiky, či už prostredníctvom potreby stanovenia pravidiel pre nové transakcie, ktoré sa môžu vyskytnúť alebo skvalitnením projekcie existujúcich (napríklad prognózou hospodárenia najvýznamnejších štátnych podnikov). Môže dôjsť k širšiemu využitiu modelového prístupu najmä v prípade dlhodobých výdavkov spojených so starnutím populácie.

Akékoľvek metodické zmeny budú podrobne popísané a zverejnené. V prípade, že pôjde o rozsiahlejšie zmeny, tak prostredníctvom doplnenia tejto štúdie. V ostatných prípadoch bude popis súčasťou jednotlivých podkladových súborov pre výpočet konkrétneho ukazovateľa.



Zoznam literatúry

Eurostat (2014): Accounting treatment of the sale of emergency oil stock reserves from the State Material Reserves of the Slovak Republic to EOSA. Ex-post advice, Luxembourg.

Eurostat (2014): European System of Accounts, ESA2010: Transmission programme of data, Luxembourg.

Eurostat (2014): Manual on government deficit and debt. Implementation of ESA2010. Luxembourg

Eurostat (2014): Manual on the changes between ESA95 and ESA2010. Luxembourg.

Európska komisia (2012): The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060). European Economy 2/2012, Brusel.

Metodické usmernenie Ministerstva financií Slovenskej republiky k č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. decembra 2004 a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie v znení dodatkov č. 1 až 10

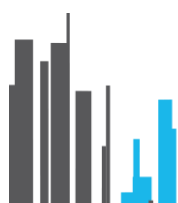
Novysedlák, V., Bugyi, E. (2014): Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách. Diskusná štúdia RRZ č. 2/2014, Bratislava.

Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších úprav

Príručka na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015, Finančný spravodajca č. 4/2012

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (2012): Ako vyhodnocovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií? Diskusná štúdia RRZ č. 1/2012, Bratislava.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti



Príloha – Základný scenár roku 2013

Podľa postupu uvedeného v tejto diskusnej štúdii sa základný scenár zostavoval prvýkrát z východiskového roku 2013 v metodike ESA95. Vzhľadom na to, že neboli k dispozícii všetky potrebné vstupné údaje a skutočnosť, že metodika sa sfinalizovala až po termíne zverejnenia tohto základného scenára, došlo k miernym odlišnostiam od popísaného postupu. Táto príloha sumarizuje všetky odchýlky a použité predpoklady pri zostavovaní základného scenára za rok 2013, pričom sa týkajú najmä strednodobej časti základného scenára.

1. **Makroekonomické prognózy – makroekonomické projekcie strednodobej časti základného scenára boli prevzaté z prognózy VpMP z februára 2014 bez akýchkoľvek ďalších úprav.** Keďže základný scenár vychádza z legislatívneho stavu roka 2013, na účely zostavenia základného scenára bolo potrebné upraviť prognózu VpMP o vplyvy opatrení účinných od roku 2014, čím by sa získala tzv. základná makroekonomická projekcia použiteľná pre základný scenár. Tento krok sa však vzhľadom na náročnosť prípravy takejto projekcie na vstupné dáta neuskutočnil.

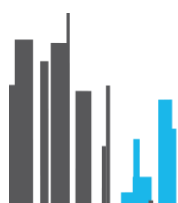
Keďže prognóza VpMP je odlišná od makroekonomického scenára použitého pri tvorbe rozpočtu na roky 2014-2016 (zo septembra 2013), pri v tom čase dostupných údajoch nebolo možné konzistentne vyčíslieť opatrenia zahrnuté v rozpočte so spätným vplyvom na makroekonomický vývoj, a zároveň zohľadniť najaktuálnejšiu makroekonomickú prognózu⁸⁴.

Zostavenie základného makroekonomického scenára si v budúcnosti vyžiada (aj vzhľadom na princíp nezávislosti) pravidelné zostavovanie vlastných makroekonomických prognóz zo strany RRZ. To umožní pravidelnú aktualizáciu vplyvov opatrení potrebných na splnenie rozpočtových cieľov.

2. **Pravidlá projekcie – spôsob projekcie jednotlivých podpoložiek EKRK v strednodobej časti je popísaný v externej prílohe („Pravidla_SDcast.xlsx“).**

Jedným z pravidiel, ktoré by sa mali uplatniť v prípade takých podpoložiek, ktoré nie je možné naviazať na makroekonomický a demografický vývoj a môžu v čase výrazne kolísať, je **projekcia na základe priemeru skutočných údajov za posledné tri roky**. Takýto postup by si vyžadoval mať k dispozícii historické dáta v porovnateľnej štruktúre (rozdelenie bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy do 8 skupín za obdobie rokov 2011 až 2013), čo však vzhľadom na prvé zostavenie základného scenára nebolo k dispozícii. Z toho dôvodu sa pri týchto podpoložkách **použila skutočnosť posledného roka**.

⁸⁴ Vyčíslenie opatrení by si vyžadovalo zohľadniť v schválenom rozpočte aktuálny makroekonomický vývoj, ktorý priamo vplyva na vývoj niektorých položiek, pričom problematické sa javí vyčíslenie vplyvu na strane výdavkov rozpočtu.



Vzhľadom na to, že metodika zostavenia základného scenára sa sfinalizovala až po zverejnení tohto scenára za rok 2013⁸⁵, **pravidlá sa odlišovali v troch prípadoch:**

- **Osobitný odvod finančných inštitúcií** bol prevzatý z prognózy VpDP napriek tomu, že v tom čase⁸⁶ nebol predmetom zasadnutia výboru. V takomto prípade by bolo potrebné zostaviť vlastnú projekciu vychádzajúcu z definovanej makroekonomickej základne.
- Pri indexácii **bežných transferov nefinančným spoločnostiam** (napríklad štátne podniky) a **príspevkovým organizáciám mimo verejnej správy** sa zohľadnila iba miera inflácie, namiesto kombinácie ukazovateľov zmena miezd v súkromnom sektore a miera inflácie s rovnakými váhami, ktoré v lepšej miere odrážajú vývoj prevádzkových nákladov týchto spoločností.
- **Výdavky na niektoré služby** (kurzy, školenia) sa indexovali tempom rastu miezd v súkromnom sektore, namiesto miery inflácie, ktorá odzrkadľuje aj vývoj cien služieb.

Zámerom RRZ je pre ďalšie kolo zostavenia základného scenára (apríl 2015) rozšíriť údajovú základňu tak, aby boli k dispozícii údaje za skutočnosť posledných troch rokov v porovnateľnej štruktúre a súčasne zostaviť scenár plne v súlade s platnými pravidlami.

3. **Predpoklady o čerpaní fondov EÚ** – projekcia ich čerpania zohľadňuje celkovú alokáciu, ktorú má Slovensko k dispozícii, predpoklad o ich miere čerpania počas stanoveného obdobia, ako aj doterajší priebeh čerpania, ktorý možno aplikovať na jednotlivé programové obdobia. Keďže priebeh čerpania je rôzny v závislosti od typu fondu, rozlišujú sa dve základné skupiny fondov: poľnohospodárske fondy a štrukturálne fondy spolu s Kohéznym fondom.

V prípade **poľnohospodárskych fondov** sa vzhľadom na relatívne plynulé a rovnomerné doterajšie čerpanie predpokladalo ich čerpanie na úrovni 100 %, pričom sa zohľadnili odhadované disponibilné prostriedky z 3. programového obdobia (2014-2020).

V prípade **štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu** sa vzhľadom na relatívne nízku úroveň čerpania prostriedkov 2. programového obdobia (2007-2013)⁸⁷ a obdobie, do ktorého ich možno čerpať, predpokladalo čerpanie na úrovni 90 % celkovej alokácie. V prípade prostriedkov 3. programového obdobia sa predpokladalo čerpanie na úrovni 100 % celkovej alokácie a rovnaký priebeh ako v 2. programovom období s tým, že v poslednom roku strednodobej časti základného scenára sa dosiahla priemerná úroveň čerpania (alokácia pripadajúca na jeden rok s prihliadnutím na počet rokov čerpania). Tento predpoklad je dôležitý z pohľadu prepojenia s dlhodobou časťou základného

⁸⁵ Po zverejnení základného scenára za rok 2013 došlo k finálnej kontrole a odstráneniu nekonzistentností v definícii pravidiel strednodobej časti základného scenára.

⁸⁶ Rozšírenie okruhu daňových príjmov (vrátane osobitného odvodu finančných inštitúcií), ktorý je predmetom diskusie VpDP, bolo schválené po zasadnutí výboru dňa 20. júna 2014.

⁸⁷ Tieto prostriedky môžu príjemcovia čerpať najneskôr do 31. decembra 2015, pričom sa môžu deklarovať Európskej komisii do 31. marca 2017.



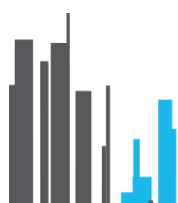
scenára, keďže v dlhodobej časti sa pravidlá projekcie výrazne zjednodušia (použije sa tempo rastu nominálneho HDP).

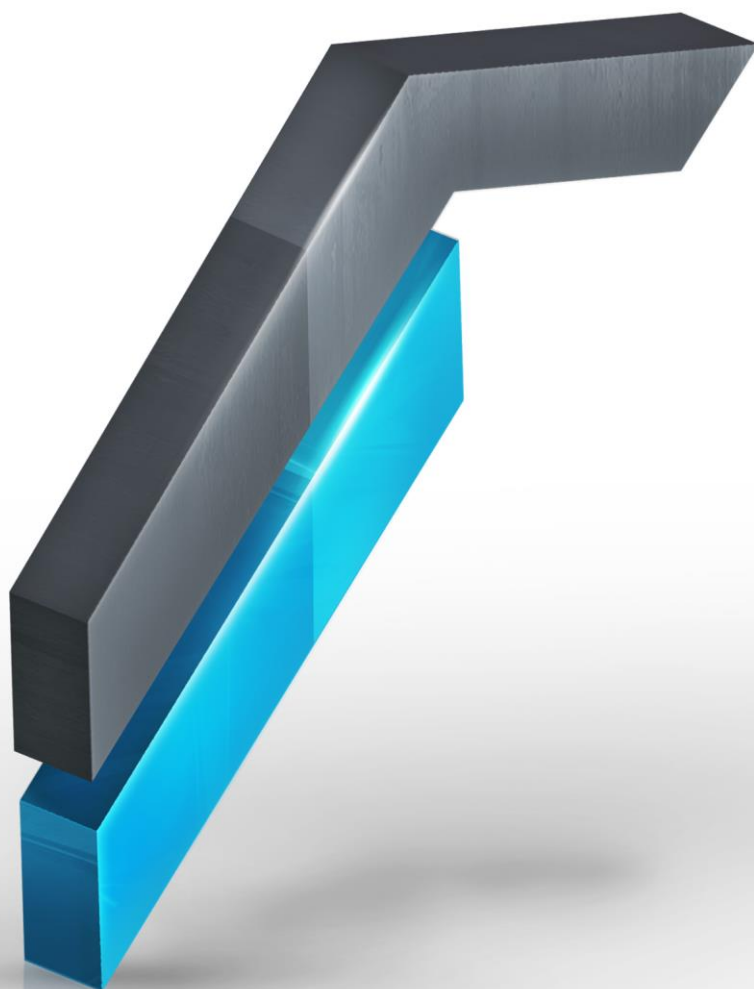
Pri projekcii **výdavkov štátneho rozpočtu na spolufinancovanie** sa predpokladal rovnaký podiel na prostriedkoch z rozpočtu EÚ ako v skutočnosti východiskového roka.

4. **Predpoklady vplyvu EFSF** – v základnom scenári sa neuvažovalo so žiadnym dodatočným vplyvom EFSF na hrubý dlh. Znamená to, že projekcia nezahrňala žiadne splátky zo strany príjemcov pomoci, ani poskytnutie žiadnej novej pomoci zo strany EFSF. Tento predpoklad sa premietol aj do projekcie položiek bilancie príjmov a výdavkov, ktoré súvisia s činnosťou EFSF (úrokové výnosy a náklady, tržby a prevádzkové náklady). V strednodobej časti sa uvažovalo s rovnakou výškou príjmov a výdavkov spojených s EFSF ako v skutočnosti posledného roka.
5. **Predpoklady projekcie úrokových nákladov** – pri ich projekcii sa z dôvodu nedostupnosti iných údajov vychádzalo z prognózy priemerného výnosu 10-ročných štátnych dlhopisov, pričom sa zjednodušene predpokladala aj 10-ročná splatnosť dlhu. Neuvažovalo sa s dlhovými nástrojmi s variabilnou úrokovou sadzbou, ani s krátkodobými dlhovými nástrojmi. Zároveň sa v základnom scenári neuvažovalo ani so zmenami v rizikovej prirážke nad rámec makroekonomických prognóz.
6. **Predpoklady o vplyve dlhu Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov** – v základnom scenári sa predpokladal postupný pokles vplyvu dlhu agentúry na hrubý dlh, pričom v poslednom roku strednodobej časti by dosiahol nulu. Tento predpoklad súvisí s [rozhodnutím Eurostatu](#) o tom, že postupným obnovovaním zásob ropy zo strany agentúry dôjde k eliminovaniu tohto dlhu. Keďže nebolo možné spoľahlivo odhadnúť obdobie, počas ktorého sa tieto zásoby obnovia, zjednodušene sa predpokladalo, že sa tieto zásoby obnovia rovnomerne počas strednodobej časti základného scenára.
7. **Predĺženie projekcií po roku 2060** - Keďže projekcie Európskej komisie sú k dispozícii do roku 2060 a základný scenár siaha do roku 2063, bolo potrebné ich predĺžiť. V uvedenom trojročnom horizonte sa prijal predpoklad zachovania rovnakých dynamík jednotlivých ukazovateľov ako v roku 2060.

V budúcnosti by sa predĺženie projekcií za horizont projekcií Európskej komisie malo dosiahnuť využitím vlastných projekcií RRZ, ktoré na účely generačných účtov siahajú až do roku 2150.

Základný scenár vychádzajúci z roku 2013 je prezentovaný v súbore, ktorý je externou prílohou tejto štúdie s názvom „ZS_2013.xlsx“.





Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpocetovarada.sk