

16. júl 2020

## Štátna kasa na uzde

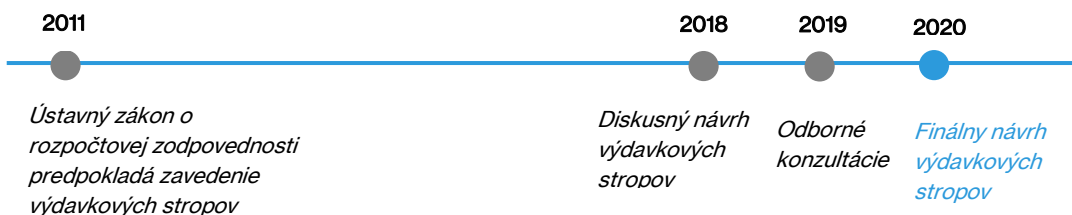
Návrh viacročných výdavkových stropov

**Eduard Hagara, Peter Jakub, Jozef Kubala, Juraj Šuchta**

Slovenskému rozpočtovému rámcu aktuálne chýba vhodný nástroj na operatívne riadenie rozpočtu. Zavedenie pravidla viacročných výdavkových stropov by túto medzeru zaplnilo. Limity na verejné výdavky by viedli najmä k posilneniu rozpočtovej disciplíny a proticyklickejšej fiškálnej politike, čo potvrdzuje aj testovanie na základe historických údajov. Stanovenie výdavkových stropov navrhujeme prepojiť s existujúcimi európskymi aj národnými pravidlami. To aktuálne zodpovedá postupnému dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa (tzv. MTO), v podobe štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP. Nominálne limity výdavkov by boli schvaľované parlamentom na roľovacom trojročnom horizonte, pričom plne záväzné by boli počas jeho prvých dvoch rokov. Aktualizovanie tretieho roka tak dá priestor vláde rýchlejšie benefitovať zo štrukturálnych reforiem. Výdavkovým limitom navrhujeme pokryť približne štyri pätiny verejných výdavkov, po odčlenení položiek mimo kontroly vlády. Pravidlo navrhujeme posilniť aj korekčným mechanizmom, ktorým by sa postupne kompenzovali identifikované odchýlky v hospodárení. Okrem toho, povinnosť rešpektovať výdavkový strop pri prijímaní nových zákonov navrhujeme ukotviť priamo v ústavnom zákone. Naopak, po aktivácii únikových klauzúl, v prípade významnej hospodárskej recesie či prebiehajúcej pandémie spôsobenej koronavírusom, by sa limity naopak dočasne neuplatňovali.

Zavedenie výdavkových stropov predpokladá ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo<sup>1</sup>. Ešte koncom roka 2018 predstavilo MF SR diskusný návrh výdavkových stropov, ktorý bol podrobený pripomienkami v rámci diskusií s národnými aj medzinárodnými inštitúciami. Na základe spätnej väzby z týchto stretnutí (viac príloha 1) bol pripravený finálny technický<sup>2</sup> návrh, ktorý bude vypracovaný aj ako podrobný technický manuál a tiež do legislatívneho znenia<sup>3</sup>. Návrh výdavkového pravidla je otestovaný aj ex-post simuláciami, na základe skutočného vývoja v minulosti (na konci tohto komentára).

### Diagram 1: Hlavné míľniky smerom k zavedeniu výdavkových stropov



**Viacročné výdavkové stropy by slovenský rozpočtový rámec významne posilnili.** Opierajúc sa o skúsenosti z iných krajín<sup>4</sup> a výsledky ex-post simulácie, výdavkové stropy prispievajú k ukotveniu fiškálnej disciplíny a posilneniu proticyklickosti. Tiež znamenajú transparentnejší prístup pri riadení rozpočtu a vyhodnotení rozpočtových výsledkov. Zároveň, pevný horný limit posilňuje motivácie aj na efektívnejšie využitie verejných výdavkov v kontexte princípov hodnoty za peniaze<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dôvodová správa k zákonu (článok 7).

<sup>2</sup> Návrh z technickej úrovne prejde politickou diskusiou, ktorá môže vyústiť v zmeny v navrhovaných parametroch.

<sup>3</sup> Legislatívny zámer aj technický manuál zároveň zohľadní prípadné pozmeňujúce návrhy.

<sup>4</sup> Napríklad Cordes et al. 2015, Bonfati a Forni, 2017 a Deroose et al. 2006.

<sup>5</sup> V Programe stability Slovenskej republiky na roky 2019-2022.

<sup>5</sup> Implementáciu hodnoty za peniaze v rozpočte by dodatočne posilnilo, ak by bol agregátny výdavkový strop rozdelený na jednotlivé ministerstvá a subjekty verejnej správy. Touto možnosťou je vhodné sa zaoberať pri postupnom reálnom zavádzaní výdavkových stropov do rozpočtového procesu.

Tému výdavkových stropov na Slovensku otvoril ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Výdavkové stropy sú najvhodnejším fiškálnym pravidlom na každoročné zostavovanie rozpočtu a jeho vyhodnotenie

## Základný vzorec pre stanovenie výdavkových stropov

**Vyčíslenie výdavkových stropov vychádza najmä z očakávaného hospodárskeho vývoja a plánovaných výsledkových rozpočtových cieľov.** V prvom kroku sú výdavkové stropy určené očakávanými príjmami na základe prognózy vývoja ekonomiky. Výdavkový strop sa dodatočne zvýši, ak sa plánuje deficitné hospodárenie verejnej správy, a naopak zníži v prípade plánovaného prebytku. V ďalšom kroku sa odpočíta odhad rozpočtových položiek, ktoré nie sú priamo obmedzované výdavkovým stropom. Nakoniec sa výška limitu upravuje korekčným mechanizmom, ktorým sa postupne korigujú prípadné odchýlenia v hospodárení z predošlých rokov.

### Schéma 1: Vzorec na výpočet výdavkových stropov

$$\begin{aligned} \text{Výdavkový strop}_t = & \\ & - \text{cielené (štrukturálne) saldo VS podľa požadovanej konvergencie k MTO}_t \\ & + \text{odhad (štrukturálnych) príjmov VS}_t \\ & - \text{položky a subjekty VS mimo limitu}_t \\ & - \text{korekčný mechanizmus}_t \end{aligned}$$

## Napojenie výdavkových stropov na súčasné rozpočtové pravidlá

**Výdavkové stropy navrhujeme napojiť na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO).** V zmysle národnej legislatívy je MTO definovaný ako štrukturálny deficit na úrovni 0,5 % HDP<sup>6</sup>. Viacročné výdavkové stropy by teda boli stanovené na celom rozpočtovom horizonte tak, aby bola úroveň MTO udržaná<sup>7</sup> alebo aby sa k nej štrukturálny deficit postupne znižoval podľa pravidiel Paktu stability a rastu. V dobrých časoch a v období nadmerného deficitu rýchlejšie, a naopak o niečo pomalšie v nepriaznivom období.<sup>8</sup>

**Naviazanie výdavkových stropov na MTO zodpovedá aj zámerom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.** Keďže hrubý verejný dlh je konsenzuálne sledovaný voči úrovni ekonomiky, aj udržanie mierne deficitného hospodárenia stlačí dlh pod dolné sankčné pásma národnej dlhovej brzdy. Pri plnení aktuálneho MTO na úrovni 0,5 % HDP by klesol hrubý dlh v dlhšom horizonte pod 30 % HDP. Vláda by si však mohla určiť aspoň na prvé dve dekády prísnejší cieľ MTO, napr. na úrovni plne vyrovnaného rozpočtu (Graf 1). Výraznejším poklesom dlhu pod ústavný limit by zmiernila negatívne rozpočtové efekty postupného starnutia populácie a rýchlejšie sa vysporiadala aj s vplyvmi súčasnej pandémie<sup>9</sup>. Vplyv starnutia obyvateľstva totiž spôsobí prudký nárast výdavkov približne o jednu až dve dekády, čím sa výrazne zvýši bremeno budúcich generácií pri dodržiavaní MTO (Graf 2 a bližšie aj príloha 2).<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Alebo 1 % HDP<sup>6</sup>, ak je výška dlhu výrazne pod 60 % HDP a existujú len minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti.

<sup>7</sup> V prípade, že MTO je splnené vo východiskovom roku.

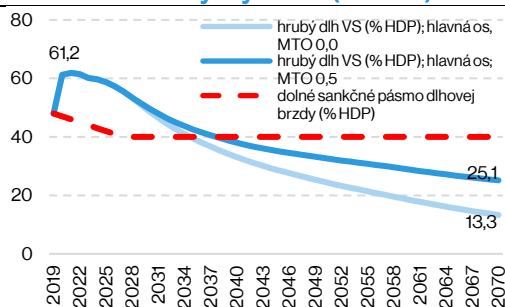
<sup>8</sup> Preventívna časť Paktu stanovuje v štandardných ekonomických časoch medziročne zníženie štrukturálneho schodku o 0,5 % HDP ročne, resp. až 1 % v dobrých časoch a naopak v zlých časoch nepožaduje konsolidáciu. V korektívnej časti (ak sa nominálny deficit nachádza vo východiskovom roku nad 3 % HDP), cieľ štrukturálneho salda sa riadi ad-hoc odporúčaniami Európskej komisie, ktoré môžu byť oproti preventívnej vetve prísnejšie (napr. v rokoch 2011-2013 stanovila Európska komisia pre Slovensko znižovanie štrukturálneho deficitu o 1 % HDP ročne).

<sup>9</sup> K materializácii podobných mimo-súvahových udalostí dochádza v priemere jedenkrát za 12 rokov, s priemerným fiškálnym vplyvom 6 % HDP (Bova et, al, 2016). Jedná sa najmä o záchranu bankového sektora, zlyhanie PPP projektov, záchranu štátnych podnikov, prehratie právnych sporov alebo práve súčasnú pandémiu či iné prírodné katastrofy.

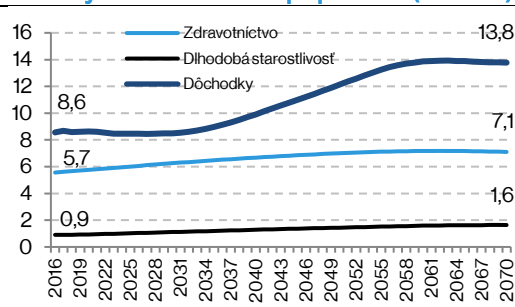
<sup>10</sup> Keďže verejné výdavky na dôchodky a zdravotníctvo začínú o jednu až dve dekády výraznejšie rásť (Graf 2)<sup>10</sup>, na udržanie MTO budú v tom čase potrebné kompenzačné opatrenia na príjmovej alebo výdavkovej strane. Prísnejšie stanovený cieľ MTO než je štrukturálny schodok 0,5 % HDP by tak cestou rýchlejšieho poklesu dlhu zmiernil bremeno budúcich generácií.

Výška limitov výdavkov má vychádzať z existujúcich európskych a národných pravidiel

**Graf 1: Prognóza hrubého dlhu VS\* v závislosti od výšky MTO (% HDP)**



**Graf 2: Projekcia verejných výdavkov citlivých na starnutie populácie (% HDP)**



\* Pri simulácii dlhu sa uvažuje s postupným prechodom k cieľnému MTO 0,5 resp. 0,0 % HDP do roku 2027 resp. 2028.

Zdroj: MF SR, EK

## Plánovací horizont

Slovenský rozpočtový rámec je v súčasnosti v medzinárodnom porovnaní najmenej záväzný

**Výdavkové stropy navrhujeme určovať na súčasnom trojročnom rozpočtovom horizonte, pričom plne záväzné by boli na jeho prvých dvoch rokoch.** Aktuálna rozpočtová prax počíta so záväzným rozpočtovým cieľom deficitu len na prvom roku<sup>11</sup> a s ďalšími dvoma rokmi stanovenými len orientačne. Slovenský rozpočtový rámec tým patrí v medzinárodnom porovnaní medzi najmenej záväznými (EK, 2015). Posilnenie záväznosti rozpočtu v podobe pevného limitu výdavkov<sup>12</sup> na prvé dva roky by posilnilo fiškálnu disciplínu, proticyklickosť fiškálnej politiky a tiež zvýšilo predvídateľnosť prostredia.

**Tabuľka 1: Znázornenie rolovania výdavkových stropov**

	Na rok t+1	Na rok t+2	Na rok t+3	Na rok t+4	Na rok t+5
<b>Stropy v roku t</b>	Záväzný	Záväzný	Indikatívny		
<b>Stropy v roku t+1</b>		Záväzný	Záväzný*	Indikatívny*	
<b>Stropy v roku t+2</b>			Záväzný	Záväzný*	Indikatívny*

\* Aktualizácia daňových a nedaňových príjmov, vývoja odčlenených položiek, cesta k MTO a aktualizácia kompenzačného mechanizmu v zmysle základného vzorca.

**Aktualizovanie výdavkového stropu pre tretí rozpočtový rok vytvorí rovnováhu medzi potrebami rozpočtovej stability a pružnosti voči zmenám v ekonomickom prostredí.** Pre tretí rok rozpočtového horizontu navrhujeme výdavkový limit stanoviť len ako indikatívny (tabuľka 1, podľa vzorca v schéme 1). Záväzným by sa stal nasledujúci rok, po aktualizovaní prognózy príjmov a vývoja v odčlenených položkách. Výhľadový cieľ štrukturálneho salda pre tretí rok by mohol byť upravený len v zmysle konsolidačnej matice Paktu. Teda ak by došlo k výraznej zmene v odhade ekonomického cyklu<sup>13</sup> alebo v prípade aktualizácie MTO<sup>14</sup>.

**Trojročný rolovací rozpočtový horizont zodpovedá aj pravidlám Paktu stability a rastu.** Európska komisia požaduje zverejnenie rozpočtových plánov na 3-ročnom výhlade (v Programe stability), pričom potrebnú výšku konsolidačného úsilia určuje len na jednoročnom horizonte. Aktualizáciou prognóz pri určení výdavkových stropov pre tretí rok sa preto do veľkej miery umožní zareagovať aj na výraznejšie revízie v odhade príjmov alebo ekonomického cyklu (Graf 3 a 4)<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Záväzný cieľ na prvom roku sa navyše týka len hotovostného salda štátneho rozpočtu.

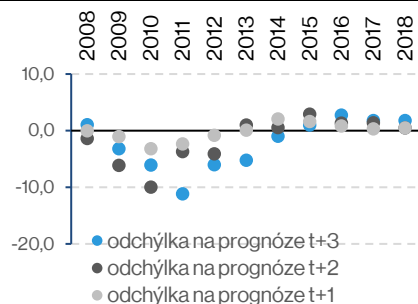
<sup>12</sup> V rozsahu výdavkového stropu popísanej v časti „Vylúčenie niektorých výdavkových položiek a subjektov“. Skutočné štrukturálne saldo sa môže odchyliť od cieľného aj pri dodržaní výdavkového stropu, pričom by sa tak malo stať výlučne z dôvodov mimo kontroly vlády: a) prognózované príjmy (daňové aj nedaňové), ktoré boli použité pri stanovení výdavkového limitu budú odlišné ako skutočne dosiahnuté, b) prognóza vylúčených položiek (napríklad úrokové náklady) sa odliší od skutočného stavu.

<sup>13</sup> Podchladenia resp. prehrievania ekonomiky.

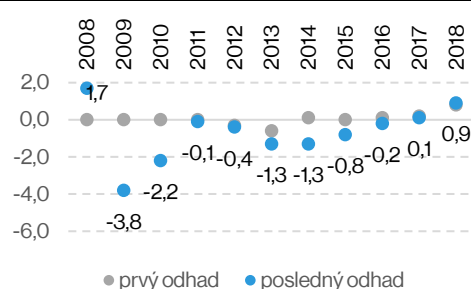
<sup>14</sup> Pri zmene rizík dlhodobej udržateľnosti a poklesu dlhu pod sankčné pásma dlhovej brzdy.

<sup>15</sup> Výraznejšie revízie si totiž môžu žiadať aj mierne prehodnotenie strednodobých fiškálnych cieľov pre dosiahnutie proticyklickej fiškálnej politiky.

**Graf 3: Odchýlenia v odhadoch daňovo-odvodových príjmov\* (v % HDP)**



**Graf 4: Revízie odhadov úrovne produkčnej medzery\*\* (% HDP)**



\* Prognózy daňovo-odvodových príjmov sa od skutočnosti výraznejšie odchyľujú od 3-ročného horizontu (napr. odhad z roku 2010 na rok 2013 sa pomýlil o vyše 6 % HDP). Graf znázorňuje revízie príjmov po očistení o nové legislatívne opatrenia.

\*\* Odhady produkčnej medzery sú kľúčové pre určenie cieľov štrukturálneho salda. Napríklad, revízia odhadu produkčnej medzery v roku 2010 pod hranicu -1,5 % HDP by znamenala v zmysle pravidiel Paktu prehodnotenie pôvodne plánovaného zníženia štrukturálneho deficitu.

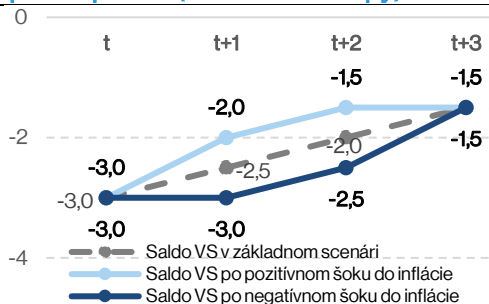
Zdroj: MF SR

## Numerická formulácia výdavkového stropu

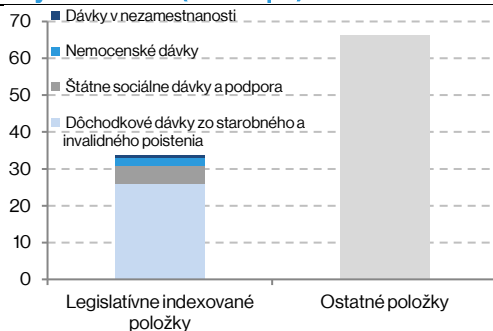
**Výdavkové stropy navrhujeme formulovať v podobe ich maximálnej úrovne a v nominálnom vyjadrení.** Medzinárodná prax sa líši vo forme, akou sú výdavkové stropy stanovené. Či sú stanovené percentuálnym medzoročným rastom alebo ako úroveň, a tiež, či sa zohľadňujú dodatočné prekvapenia v inflačnom vývoji. Pre Slovensko navrhujeme stanoviť limity výdavkov ako ich maximálnu úroveň v nominálnom vyjadrení<sup>16</sup>, bez zohľadňovania inflačných revízií na 2-ročnom záväznom horizonte. Tým sa dodatočne posilní proti-cyklický charakter fiškálnej politiky (Graf 5) a zachová sa aj stabilný a jasný referenčný bod pre operatívne riadenie výdavkov.

**V prospech nominálneho vyjadrenia hovorí aj relatívne nízky podiel verejných výdavkov, ktoré sú indexované zo zákona.** Reálne vyjadrenie stropov by bolo vhodné najmä na dlhšom záväznom horizonte a ak by veľká časť rozpočtovaných výdavkov bola priamo napojená na priebežne aktualizované makroekonomické prognózy<sup>17</sup>. V prípade Slovenska však výdavky legislatívne indexované rastom miezd či infláciou tvoria asi len tretinu navrhovaného rozsahu výdavkového stropu. Ide o časť sociálnych transferov, najmä nemocenské a dôchodcovské dávky, dávky v nezamestnanosti a štátne sociálne dávky<sup>18</sup>.

**Graf 5: Ilustrácia inflačného prekvapenia\* (nominálne stropy)**



**Graf 6: Podiel legislatívne indexovaných výdavkov na (% stropu)**



\* Na grafe je svetlomodrou (resp. tmavomodrou) líniou ilustrovaný neočakávaný nárast (resp. pokles) v miere inflácie pre rok t+1, ktorý sa priamo úmerne pretaví aj do vývoja verejných príjmov. Od roku t+2 sa prejavuje už len posun úrovne (tzv. „level shift“), bez revízie v medzoročnom raste. Na vyššie (resp. nižšie) príjmy nominálny výdavkový strop nereaguje na prvých dvoch rokoch, čo vedie k proticyklickejšej politike.

Zdroj: MF SR

<sup>16</sup> V celom návrhu sa uvažuje s účtovným štandardom podľa ESA2010, ak nie je uvedené inak.

<sup>17</sup> Uvedené platí, ak by veľká časť výdavkov bola mandatórneho charakteru. Dodatočná revízia inflácie smerom nahor by automaticky navýšila tieto výdavky a ostatné výdavky diskrečného charakteru (napríklad investície, tovary a služby) by museli tento rast pri fixne stanovenom nominálnom výdavkovom strope vo výraznejšej miere tmiť.

<sup>18</sup> Niektoré skupiny výdavkov sa v dlhšom horizonte vyvíjajú v súlade s relevantnou makroveličinou (napr. mzdové výdavky zamestnancov vo verejnej správe), čo však nepredstavuje pre nominálne stanovené výdavkové stropy zásadný problém. Už v strednodobom horizonte by sa prípadná revízia makroveličín (revízia inflácie, či rastu miezd v súkromnom) pretavila aj do revízie prognózy štrukturálnych príjmov a následnej aktualizácie indikatívneho výdavkového stropu v treťom roku.

Nominálne vyjadrenie výdavkových stropov je transparentné, proticyklické a ľahko kontrolovateľné

Kompenzačný účet umožňuje korigovať odchýlenia od výdavkového stropu a cieleného štruktúrného salda

Výdavky môžu byť navýšené ak ich vláda kompenzuje dodatočnými legislatívnymi opatreniami

Kvôli napojeniu výdavkových stropov na výsledkové ciele musí ich rozsah ostať čo najširší

## Korekčný mechanizmus

**Pre posilnenie dôrazu na fiškálnu udržateľnosť navrhujeme zaviesť korekčný mechanizmus, ktorý by postupne kompenzoval odchýlenia identifikované ex-post.** V prípade prekročenia výdavkov v prvom roku tlačí záväzný stanovený strop k vopred stanovenej úrovni hneď v ďalšom roku. Avšak, aj jednoročné odchýlenie povedie k vyššej úrovni verejného dlhu v porovnaní s plánom. Odchýlenie môže podobne nastať aj v prípade nečakaného výpadku príjmov, či odklonu výdavkov mimo pokrytia limitu výdavkov. Preto navrhujeme priebežne korigovať odchýlenia od cieleného štruktúrného salda (resp. výdavkového stropu)<sup>19</sup>. Ex-post identifikované odchýlenia by sa kumulovali v tzv. kompenzačnom účte a postupne kompenzovali v ďalších rokoch<sup>20</sup> (viac príloha 3). Vzhľadom na to, že prekročenie výdavkového stropu novými opatreniami vlády by bolo zakázané priamo v ústavnom zákone, cez kompenzačný účet by sa mali korigovať najmä odchýlenia mimo priamej kontroly vlády (napr. nečakaný nárast poberateľov sociálnych dávok, či štruktúrne odchýlenia na príjmovej strane).

**Výšku kompenzačného účtu navrhujeme priebežne aktualizovať v rámci pravidelného Hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.** Už v súčasnosti môže MF SR navrhnúť korekčný mechanizmus<sup>21</sup>, ak nastane odchýlenie od štruktúrného salda resp. výdavkového pravidla. Pre konzistentnosť a jednotnosť celkového rámca fiškálnych pravidiel navrhujeme po zavedení výdavkových stropov upraviť aj aplikačnú prax hodnotenia Pravidla o vyrovnanom rozpočte. Existujúce výdavkové pravidlo z Paktu stability a rastu by bolo nahradené národným výdavkovým limitom<sup>22</sup> popísaným v tomto komentári.

## Dodatočné príjmové opatrenia

**V rámci hodnotenia dodržiavania záväzného výdavkového limitu sa zohľadnia aj dodatočné príjmové opatrenia.** Ak si vláda zabezpečí dodatočné zdroje prijatím nových príjmových opatrení (napr. zmena daňových sadzieb či rozšírenie základu dane), môže si v rovnakej miere zvýšiť výdavky už počas prvých dvoch rokov, kedy platia záväzné stropy. A naopak, ak sa vláda rozhodne znižovať daňové zaťaženie, vrátane zavádzania daňových výdavkov, následne musí znížiť aj výšku svojich výdavkov. Dodatočné príjmové opatrenia sa formálne zohľadnia až pri hodnotení plnenia výdavkového limitu<sup>23</sup>.

## Vylúčenie niektorých výdavkových položiek a subjektov

**Z výdavkového stropu navrhujeme odčleniť menej ako päťinu verejných výdavkov, ktoré nie sú pod kontrolou vlády alebo majú svoj priamy zdroj krytia.** Do výdavkového stropu by sa nezačleňovali úrokové náklady, odvod do rozpočtu EÚ (mimo kontroly vlády) a výdavky spojené s čerpaním EÚ fondov (priamy zdroj krytia)<sup>24</sup>. Výdavkový strop zároveň navrhujeme uplatniť na všetky subjekty verejnej správy okrem autonómnych samospráv<sup>25</sup>, ktoré sa riadia vlastným pravidlom vyrovnaného rozpočtu.

<sup>19</sup> Vyššia hodnota z odchýlenia vo výdavkovom strope resp. štruktúrného salda.

<sup>20</sup> Postupné kompenzovanie odchýlok vo výške jednej tretiny kompenzačného účtu od tretieho rozpočtového roka posilní dôraz na proti-cyklickú fiškálnu politiku a stabilitu vopred naplánovaných výdavkov, pri udržaní vopred plánovanej dynamiky dlhu.

<sup>21</sup> Návrh korekčného mechanizmu je následne hodnotený Radou pre Rozpočtovú zodpovednosť.

<sup>22</sup> Vyčíslenie odchýlky v štruktúrnom salde by malo ostať zachované, hodnotilo by sa však voči cielenému štruktúrnemu saldú podľa pravidiel Paktu (nahradila by sa tzv. rovnomerná cesta k fixnému termínu dosiahnutia MTO).

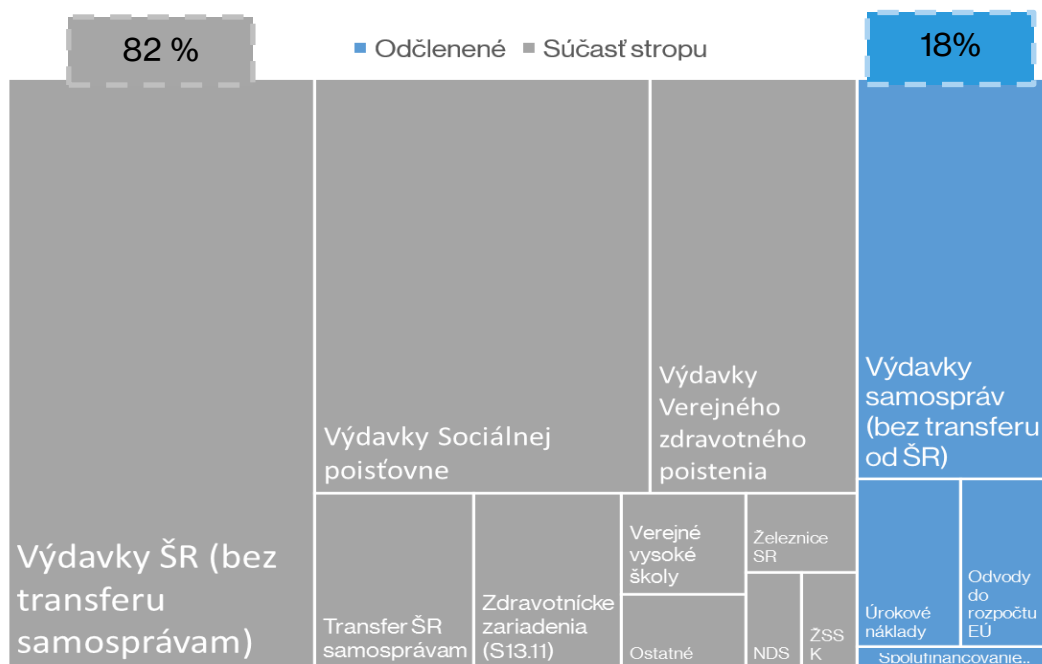
<sup>23</sup> Tým sa zohľadnia aj prípadné rozdiely v aktualizovaných odhadoch príjmových opatrení v porovnaní s priebežnými odhadmi.

<sup>24</sup> Vrátane príslušných výdavkov na spolufinancovanie. Tieto výdavky síce majú vplyv na saldo, ale ich zahrnutie do stropu by mohlo viesť k oslabovaniu čerpania EÚ zdrojov. Zároveň, po zohľadnení dynamických efektov je nárast výdavkov na spolufinancovaní na saldo neutrálne (RRZ, 2014).

<sup>25</sup> Ostatné subjekty VS s čiastočnou autonómiou (najmä Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne či verejné subjekty ako NDS, ŽSSR, VVŠ) navrhujeme ponechať pod výdavkovým stropom, nakoľko vláda má nad nimi aspoň nepriamu kontrolu. Vláda ovplyvňuje ich hospodárenie výškou transferu, ktorý im poskytuje. Navyše do ich vedenia menuje svojich zástupcov, ktorí rôznymi opatreniami vedú ovplyvniť objem výdavkov týchto inštitúcií.



Graf 7: Pokrytie výdavkov (bez EÚ fondov) pod výdavkovým stropom



Poznámka: údaje z Návrhu rozpočtu verejnej správy na rok 2020

Zdroj: MF SR

### Vynucovanie plnenia výdavkových stropov

**Výdavkové stropy navrhujeme ukotviť legislatívne v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti a hlbšie špecifikovať v zákone o rozpočtových pravidlách**<sup>26</sup>. Zavedenie výdavkových stropov predpokladá aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, kde by mohli byť doplnené ich princípy, vrátane povinnosti rešpektovať schválený limit výdavkov pri prijímaní nových vládných opatrení<sup>27</sup>. V zákone o rozpočtových pravidlách sa následne tieto princípy rozpracujú do konkrétnejšieho znenia. Takto sa zabezpečí väčšia stabilita tohto nástroja a zároveň pomôže ustáleniu rozpočtového procesu, keďže bude záväzný pre všetky vlády.

**Motiváciu dodržiavať výdavkové stropy zároveň navrhujeme posilniť aj princípom „dodržiuj alebo vysvetľ“**<sup>28</sup> v rámci priebežného monitoringu. Pre zvýšenie dôrazu na prevenciu súladu s pravidlom navrhujeme povinnosť tvoriť rezervu na nečakané výdavky a tiež verejné vypočutia v pléne parlamentu ohľadom plnenia stropov už v bežnom roku<sup>29</sup>. Priebežné plnenie výdavkového stropu by malo MF SR zverejňovať spolu s RRZ. Prípadné rozdiely medzi MF SR a RRZ sa tiež transparentne zdôvodnia.

### Povolené presuny výdavkov medzi rokmi

**Navrhujeme umožniť presuny kapitálových výdavkov medzi rokmi, do výšky 0,5 % HDP**<sup>30</sup>. Na dlhšom záväznom časovom horizonte môže byť náročné odhadnúť profil niektorých výdavkov v jednotlivých rokoch. Najmä kapitálové výdavky, ktorých realizácia sa odvíja od rôznych schvaľovacích procedúr, si vyžaduje určitú flexibilitu. Povolený presun<sup>31</sup> kapitálových prostriedkov by mal zabezpečiť potrebnú pružnosť. Stanovením maximálnej výšky presunu do 0,5 % HDP by sa zároveň výraznejšie neohrozilo naplnenie výsledkových fiškálnych cieľov<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpokladá, že postup určenia výdavkových limitov bude zadaný ústavným zákonom.

<sup>27</sup> Článok 7, ods. 3 Ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti.

<sup>28</sup> Tzv. „comply or explain“ princíp.

<sup>29</sup> Zároveň odporúčame pod výdavkovým stropom vytvárať rezervu ako jeho určitý podiel. Takáto rezerva by mohla absorbovať odchýlenia vo výdavkovom strope v bežnom roku (napríklad vyššie čerpanie sociálnych dávok).

<sup>30</sup> Presuny výdavkov medzi rokmi sa budú symetricky zachytávať vo výške limitov na jednotlivé roky. Ak sa presunie realizácia kapitálového výdavku z jedného roku do ďalšieho, v prvom roku sa výdavkový strop zníži a v nasledujúcom roku sa zvýši o sumu presunutých výdavkov. Voči takto zníženému/zvýšenému strope sa následne bude vyhodnocovať jeho plnenie.

<sup>31</sup> Presunutý výdavok má byť zároveň použitý len na ten účel, na ktorý bol pôvodne určený. Stanovením maximálneho objemu na prenesené výdavky sa posilní tlak na lepšie investičné plánovanie a zamedzí sa nadmernému presunu kapitálových výdavkov do ďalších rokov. Presuny výdavkov medzi rokmi by mali podliehať tak ako doteraz schváleniu MF SR.

<sup>32</sup> Presun do 0,5 % HDP reflektuje mieru odchýlenia štrukturálneho salda, ktorá sa v pravidlách Paktu nepovažuje za výraznú.

Legislatívne ukotvenie a reputačné náklady zvýšia disciplínu dodržiavania výdavkových stropov

Kapitálové výdavky potrebujú istú mieru flexibility

Extrémne udalosti, ktoré znamenajú dočasné vypnutie výdavkového stropu, musia byť jednoznačne definované

## Únikové klauzuly

**Únikové klauzuly, pri ktorých by sa výdavkový strop dočasne neuplatňoval, navrhujeme zosúladiť so zmenou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.** Na neočakávané a veľmi neštandardné udalosti, kedy môže dodržanie výdavkového stropu zhoršovať vzniknutú situáciu (napríklad aj aktuálna situácia spôsobená výskytom koronavírusu), by mali existovať tzv. únikové klauzuly. Únikové klauzuly navrhujeme interpretovať podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Ide najmä o hlboký prepád rastu ekonomiky a záchranu bankového sektora či prírodné katastrofy s významným rozpočtovým vplyvom. Dohľad nad únikovými klauzulami by mala vykonávať RRZ. Pre uplatnenie únikových klauzúl by sa mal využiť existujúci zrýchlený proces schvaľovania v parlamente.

## Testovanie finálneho návrhu výdavkových stropov na ex-post údajoch

**Ex-post simuláciou sme vytvorili alternatívne scenáre vývoja štrukturálneho salda a hrubého dlhu verejnej správy, pri predpoklade plnenia výdavkových stropov podľa navrhovaných parametrov.** V jednotlivých rokoch sme sledovali očakávané resp. skutočné hodnoty voči referenčným úrovňam MTO a národnej dlhovej brzdy. V simuláciách sme upravili aj časové rady skutočného HDP a daňovo-odvodových príjmov o spätnú väzbu plnenia výdavkových stropov na výkon ekonomiky.<sup>33</sup> Testovali sme dva scenáre. Prvý predpokladá zavedenie výdavkových stropov už v roku 2012 a druhý až v roku 2015.

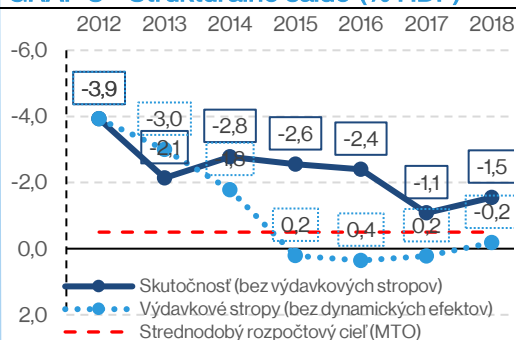
### Simulácia 2012-2018

Zo simulácie vyplýva, že zavedenie výdavkových stropov od roku 2012 by viedlo k výrazne rýchlejšej konsolidácii oproti skutočným výsledkom (Graf 8 a 9 – bez zahrnutia dynamických vplyvov). Štrukturálne saldo by pri plnení výdavkových stropov dosiahlo úroveň MTO (-0,5 % HDP) už v roku 2015, kedy by aj hrubý dlh klesol pod dolné sankčné pásmo. Narastajúci „rozpočtový vankúš“ pod dlhovou brzdou by sa zachoval a do roku 2018 by bol narástol na takmer 8 p. b. Zahrnutie spätnej väzby rýchlejšej konsolidácie na HDP do predpokladov by zmiernilo lepšie výsledky simulovaného dlhu o približne 5 p.b. HDP (vplyvom dynamických efektov – viac BOX 1).

**Lepšie fiškálne výsledky by v praxi mohli znamenať aj lacnejšie financovanie dlhu, lepšie hodnotenia ratingových agentúr či zahraničných inštitúcií.** Nižšie hodnoty dlhu a deficitu v simulácii vychádzajú najmä z úspory pozitívnych prekvapení vo vyčlenených položkách, a od roku 2014 aj z neočakávaných daňovo-odvodových príjmov. Ďalším dôvodom je aj silne ukotvený strednodobý plán konsolidácie, teda pevne stanovené znižovanie deficitu o 0,5 % HDP ročne, namiesto priebežného rolovania rozpočtových cieľov každý rok<sup>34</sup>

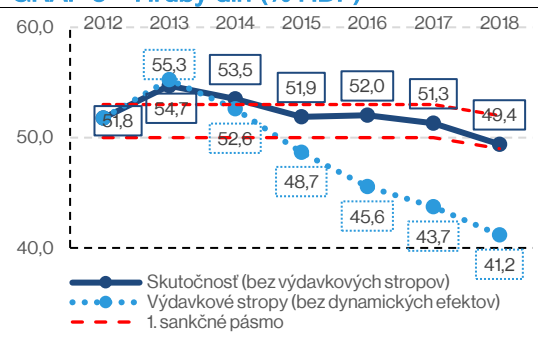
Výdavkové stropy môžu viesť k lepším ratingom a lacnejšej obsluhu dlhu.

GRAF 8 - Štrukturálne saldo (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 9 - Hrubý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

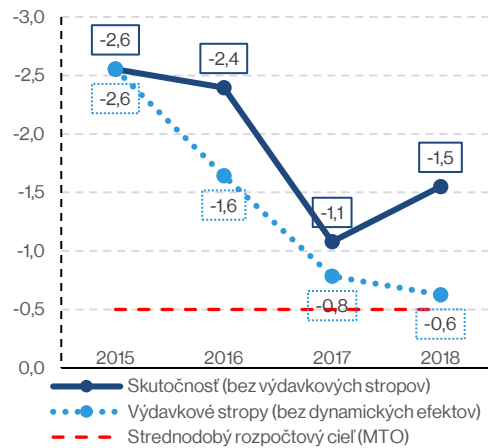
<sup>33</sup> V simuláciách je potrebné zohľadniť aj skutočnosť, že plnenie výdavkových stropov by v skutočnosti viedlo aj k nižšiemu rastu HDP a daňových príjmov cez efekt fiškálnych multiplikátorov.

<sup>34</sup> Každoročné rolovanie cieľov deficitu podľa odporúčanií Paktu (spolu povolenou mierou odchýlenia do 0,25 % HDP ročne) umožnilo len stabilizovať deficit nad úrovňou 2 % HDP do roku 2016 (zmeny v odhade produkčnej medzery smerom k podchladeniu ekonomiky umožňujú už v ďalšom roku uvoľnenie pôvodných cieľov deficitu).

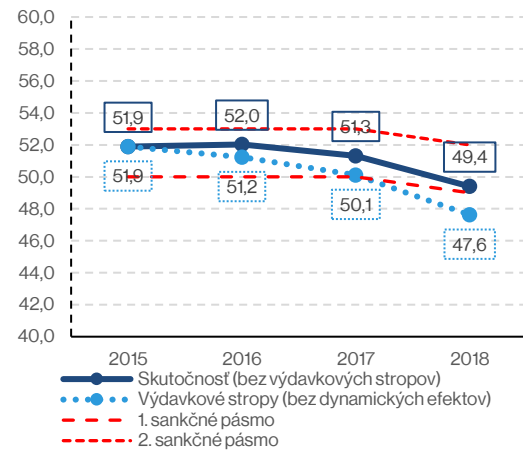
### Simulácia 2015-2018

Aj druhý testovaný scenár, s predpokladom zavedenia výdavkových stropov až od roku 2015, naznačuje rýchlejšiu konsolidáciu oproti skutočným výsledkom. Pretrvávajúce neočakávané príjmy by pri plnení výdavkových stropov pomohli výrazne sa priblížiť MTO už v roku 2018.<sup>35</sup> Výdavkové stropy by tiež zabránili prudkému nárastu výdavkov v rokoch 2016 a 2018. V roku 2018 by sa pod dolným sankčným pásmom dlhovej brzdy vytvoril „vankúš“ vo výške 1,3 p.b. Menší rozdiel oproti skutočným výsledkom ako v prvom scenári vychádza najmä z nižších neočakávaných príjmov.

GRAF 10 - Štrukturálne saldo (% HDP)



GRAF 11 – Hrubý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

<sup>35</sup> Kladné odchýlenia na kompenzačnom účte sa začínajú prejavovať až po roku 2018.

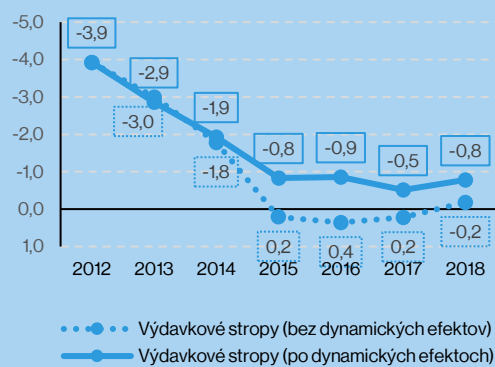


## BOX 1: Zohľadnenie dynamických efektov z plnenia výdavkových stropov

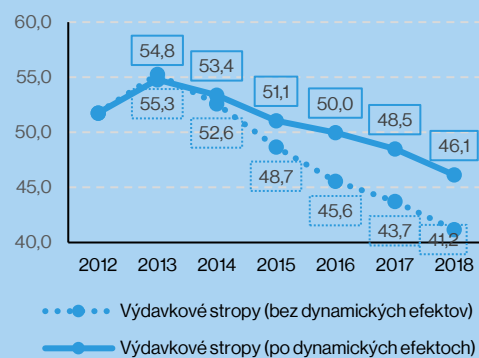
Výpočet statického vplyvu plnenia výdavkových stropov nám prinesie informáciu, o koľko by boli schodky hospodárenia verejnej správy nižšie, avšak bez zohľadnenia spätných negatívnych efektov na výkon ekonomiky a následnej úpravy pozorovaných nadpríjmov. Pre vyčíslenie skutočného vplyvu výdavkových stropov na domácu ekonomiku a vládny rozpočet preto potrebujeme do výpočtu zahrnúť tieto dynamické makroekonomické efekty plynúce z rýchlejšej konsolidácie pri splnení výdavkových stropov.

Po zohľadnení dynamických efektov je konsolidácia v prípade simulovaného plnenia výdavkových stropov o niečo miernejšia. Simulovaný deficit (scenár 2012 – 2018) je po zohľadnení dynamických efektov nižší oproti skutočným výsledkom v priemere o 0,8 p.b. HDP, kým v statickom scenári je to až 1,4 p.b. V prípade dlhu je kumulovaný efekt plnenia výdavkových stropov v roku 2018 zmenšený o viac než polovicu (o necelých 5 p.b.). Pri dlhu v pomere k výkonu ekonomiky sa totiž dynamický vplyv výraznejšie prejavuje aj cez tzv. „efekt menovateľa“.

GRAF 12 - Štruktúrne saldo (% HDP)



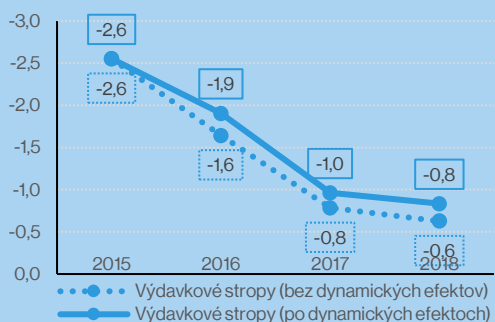
GRAF 13 - Hrubý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

Podobne, aj v druhom prípade (scenár 2015 – 2018) je simulovaná konsolidácia o niečo pomalšia, avšak v menšej miere. Na kratšom horizonte sa dynamické efekty prejavujú slabšie. Deficit po zohľadnení dynamických efektov narastá o približne 0,3 p.b. HDP. V prípade dlhu je kumulovaný efekt plnenia výdavkových stropov v roku 2018 po dynamických efektoch približne tretinový. Hrubý dlh je v roku 2018 vyšší o 1,3 p.b. oproti scenáru bez dynamických efektov.

GRAF 14 - Štruktúrne saldo (% HDP)



GRAF 15 - Hrubý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.

## Príloha 1: Spätná väzba odbornej verejnosti na diskusný návrh výdavkových stropov z roku 2018

Vo februári 2019 sa uskutočnili dva workshopy s relevantnými domácimi a zahraničnými inštitúciami ohľadom diskusného návrhu výdavkových stropov. Workshopov sa okrem zástupov MF SR zúčastnili predstavitelia Medzinárodného menového fondu, Európskej Komisie, Ministerstva financií Českej republiky, Národnej banky Slovenska, Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) a členovia Klubu ekonomických analytikov. Všetci účastníci návrh v zásade podporili. V rámci pripomienok boli vznesené viaceré námety na zdokonalenie diskusného návrhu, pričom sa väčšina účastníkov zhodla na potrebe:

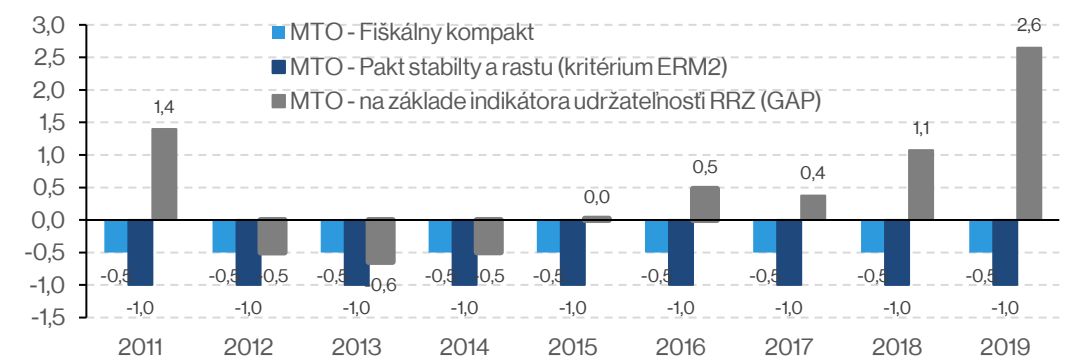
- Zjednodušiť návrh a silnejšie ho previazať s existujúcimi fiškálnymi pravidlami
- Posilniť dôraz na proti-cyklickosť fiškálnej politiky
- Zvýšiť reakčnú schopnosť návrhu pravidla na zmeny v ekonomickom prostredí

## Príloha 2: Možnosti určenia potrebnej výšky MTO

MTO zodpovedá takej pozícii<sup>36</sup>, ktorá zabezpečuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií a poskytuje dostatočný priestor na bežný hospodársky prepad. V súčasnosti existujú tri vrstvy pravidiel, ktoré poskytujú presný metodický rámec na určenie MTO:

- **Pakt stability a rastu určuje** raz za tri roky pre jednotlivé krajiny EÚ tzv. minimálne MTO, ktoré vychádza z potreby a) neutralizovať časť<sup>37</sup> nepriaznivého demografického vývoja a b) udržať dostatočný rozpočtový priestor na typickú krízu<sup>38</sup>. Pre SR je hodnota minimálneho MTO už dlhodobo 1 % HDP<sup>39</sup>.
- **Tzv. fiškálny kompakť<sup>40</sup> transponovaný do národnej legislatívy** má jednoduchšiu interpretáciu a stanovuje MTO ako štrukturálny schodok v rozmedzí 0,5 až 1% HDP<sup>41</sup>.
- MTO je možné implicitne odvodiť aj od **národného indikátora udržateľnosti**, ktorý kvantifikuje každoročne RRZ v správe o dlhodobej udržateľnosti. Indikátor RRZ prikladá plnú váhu nákladov na najbližších 50 rokov na neutralizovanie celého demografického tlaku už v strednodobom horizonte, čím aktuálne implikuje potrebu rozpočtových prebytkov.

Graf 16: Výška MTO\* v podobe štrukturálneho salda podľa jednotlivých prístupov



Zdroj: MF SR, RRZ, EK

<sup>36</sup> V podobe cieleného štrukturálneho salda.

<sup>37</sup> Neutralizuje sa jedna tretina tohto vplyvu.

<sup>38</sup> Jedná sa o dosiahnutie takej úrovne štrukturálneho deficitu, pri ktorej nominálny deficit nepresiahne referenčnú hranicu 3% HDP ani po pôsobení automatických stabilizátorov (automatický pokles nominálnych daňových príjmov a nárast dávok v nezamestnanosti v prípade hospodárskeho prepadu).

<sup>39</sup> Pre krajiny eurozóny platí nad rámec spomenutých kritérií aj tzv. ERM kritérium, ktoré stanovuje minimálne MTO 1 % HDP

<sup>40</sup> Medzivládna zmluva medzi viacerými krajinami EÚ a Európskou komisiou

<sup>41</sup> V závislosti na vyhodnotení rizík dlhodobej udržateľnosti a pozície dlhu voči hranici 60 % HDP.

### Príloha 3: Príklad fungovania korekčného mechanizmu

Korekčný mechanizmus má za úlohu korigovať odchýlenia od stanovených cieľov (štrukturálneho salda, resp. výdavkového limitu) a tak kompenzovať vplyv odchýlení na hrubý dlh verejnej správy. V jednom roku sa koriguje iba jedna tretina výraznejšieho negatívneho odchýlenia, resp. nižšieho pozitívneho odchýlenia, v prípade ak obidva ukazovatele v danom roku zaznamenali pozitívne odchýlenie od stanoveného cieľa. Korekčný mechanizmus prebieha cez kompenzačný účet. Výška korekcie je 1/3 kumulovaného kompenzačného účtu. Bližšie to ilustruje nasledujúci príklad.

#### Korekcia odchýlenia v roku t (nastala v roku t-1)

V roku fungovania výdavkových stropov  $t-1$  bolo zaznamenané negatívne odchýlenie v oboch ukazovateľoch. Výraznejšie odchýlenie bolo na výdavkovom limite, ktorý bol prekročený o 300 mil. eur. Keďže sa toto odchýlenie zistilo počas hodnotenia plnenia stanovených cieľov v júni, počas roku  $t$  výdavkové limity na aktuálny a na nasledujúci rok ( $t+1$ ) sa nemenia, pretože sú záväzné. Kompenzačný účet zabezpečí korekciu vo veľkosti jednej tretiny odchýlenia (100 mil. eur) až v roku  $t+2$ . Zvyšné dve tretiny sa prenesú do nasledujúceho roku a pripočítajú sa k prípadnému ďalšiemu odchýleniu.

#### V roku t: Korekcia odchýlenia od stanovených cieľov cez kompenzačný účet (mil. eur)

	Rok v ktorom nastalo odchýlenie, respektive korekcia				
	t-1	t	t+1 (Z)	t+2 (Z)	t+3 (I)
<b>Odchýlenie (min. hodnota)*:</b>					
Štrukturálne saldo	-100				
Z toho: výdavkový limit	-300				
Z toho: štrukturálne príjmy	200				
Z toho: položky mimo limit	0				
<b>Výdavkový limit</b>	<b>-300</b>				
Vyhodnocuje sa v rámci Hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte					
<b>Kompenzačný účet</b>				-300	-200
<b>Korekcia (1/3 KÚ)</b>				-100	

\* - (mínus) znamená negatívny vplyv na saldo

#### Korekcia odchýlenia v roku t+1 (nastala v roku t)

Obdobne sa postupuje aj v nasledujúcom roku. V našom príklade došlo v roku  $t$  k negatívnej odchýleniu 250 mil. eur od stanoveného štrukturálneho salda (výraznejšie ako v prípade výdavkového stropu). Táto hodnota sa následne presunie do kompenzačného účtu a pripočíta sa k zostatkovej sume z predchádzajúceho roka (200 mil. eur). Nová výška kompenzačného účtu tak bude 450 mil. eur. Výška korekcie v roku  $t+3$  tak bude 150 mil. eur.

#### V roku t+1: Korekcia odchýlenia od stanovených cieľov cez kompenzačný účet (mil. eur)

	Rok v ktorom nastalo odchýlenie, respektive korekcia					
	t-1	t	t+1	t+2 (Z)	t+3 (Z)	t+4 (I)
<b>Odchýlenie (min. hodnota)*:</b>						
Štrukturálne saldo	-100	-250				
Z toho: výdavkový limit	-300	-100				
Z toho: štrukturálne príjmy	200	-150				
Z toho: položky mimo limit	0	0				
<b>Výdavkový limit</b>	<b>-300</b>	<b>-100</b>				
Vyhodnocuje sa v rámci Hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte						
<b>Kompenzačný účet</b>				-300	-450	-300
<b>Korekcia (1/3 KÚ)</b>				-100	-150	

\* - (mínus) znamená negatívny vplyv na saldo



## Príloha 4: Technické predpoklady simulácie

Prezentované scenáre alternatívneho vývoja štrukturálneho salda a hrubého dlhu verejnej správy boli testované na základe ex-post scenárov<sup>42</sup>, v ktorých sa predpokladalo zavedenie výdavkových stropov.

### Štrukturálne saldo

Simulácia v prvom kroku predpokladá plnenie výdavkových stropov, pri celení požadovaného zníženia štrukturálneho salda ex-ante a bez akýchkoľvek šokov. Východiskovým bodom simulácie je očakávané štrukturálne saldo pred rokom, na ktorý boli výdavkové stropy po prvýkrát stanovené.<sup>43</sup> Na základe požadovanej konsolidácie podľa Paktu stability rastu (spravidla znižovanie štrukturálneho deficitu o 0,5 % HDP ročne) sme následne stanovili na tri roky dopredu cieľovú trajektóriu štrukturálneho salda smerom k strednodobému cieľu (MTO)<sup>44</sup>. Konsolidačnú maticu Paktu sme opätovne aplikovali aj pri rolovaní limitov (pridávaní posledného roka).

V ďalšom kroku sme ciele štrukturálne saldá upravili o prekvapenia v daňových a nedaňových príjmoch a v odčlenených položkách mimo rozsah výdavkového stropu.<sup>45</sup> V prvom roku simulácie (rok po simulovanom zavedení výdavkových stropov) sme zohľadnili 1-ročné šoky. V nasledujúcich rokoch už boli aplikované prekvapenia na 2-ročnom horizonte, nakoľko výdavkové stropy sú v návrhu počas nich záväzne stanovené. Tieto 2-ročné šoky sme aproximovali postupným sčítaním jednoročných šokov<sup>46</sup>.

TABUĽKA 2 - Zmeny vybraných položiek (RVS na rok t+1 vs. skutočnosť, mil. eur)<sup>47</sup>

Vybrané položky (1-ročné zmeny)	Vplyv na štrukturálne saldo						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Príjmové legislatívne opatrenia (DRM) <sup>48</sup>	nie	479	-100	-379	235	101	8
(2) Daňové príjmy (bez DRM)	áno	-614	1085	1338	-147	-67	250
(3) Nedaňové príjmy (bez DRM)	áno	113	-984	-147	-73	-25	-92
(4) Spolufinancovanie fondov EÚ	áno	261	257	-87	116	298	34
(5) Odvod do rozpočtu EÚ	áno	16	189	151	43	71	4
(6) Zmena úrokových nákladov dlhovej služby	áno	81	35	31	18	9	2
(7) Výsledok hospodárenia územnej samosprávy	áno	50	-31	-97	286	-231	-155
(8) Cyklická zložka príjmov	áno	41	-15	-85	127	173	7
<b>(9) Spolu (položky 2 až 8)</b>		<b>50</b>	<b>-536</b>	<b>-1104</b>	<b>-370</b>	<b>-228</b>	<b>-49</b>
<b>(10) 1 - ročný šok (=9)</b>		<b>52</b>	<b>-536</b>	<b>-1104</b>	<b>-370</b>	<b>-228</b>	<b>-49</b>
<b>(11) 2 - ročný šok<sub>t</sub> (1-ročný šok<sub>t</sub> + 1-ročný šok<sub>t-1</sub>)</b>		<b>-</b>	<b>-483</b>	<b>-1640</b>	<b>-1475</b>	<b>-599</b>	<b>-278</b>

Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>42</sup> Výhoda ex-post testovania spočívala najmä na dostupnosti porovnania historických a skutočne dosiahnutých výsledkov.

<sup>43</sup> Východiskovým rokom pre testovanie záväzných výdavkových stropov na roky 2013 až 2018 bola očakávaná skutočnosť pre rok 2012 (zo septembra 2012). V druhom scenári pre roky 2016 až 2018 to bola očakávaná skutočnosť pre rok 2015. Pre účely simulácie sme výšku štrukturálneho salda vo východiskovom roku zjednotili s jeho notifikovanou hodnotou, tak aby boli trajektórie skutočného a simulovaného salda porovnateľné

<sup>44</sup> Táto simulovaná trajektória by zároveň zodpovedala simulovaným štrukturálnym saldám v prípade plnenia výdavkových stropov a pri predpoklade, že by v ďalších rokoch nenastali žiadne revízie príjmov ani vývoja odčlenených položiek.

<sup>45</sup> Výška príjmových opatrení (DRM) vychádza z údajov MF SR. V prípade ostatných položiek boli prebraté jednoróčné údaje rozdielov oproti rozpočtu od Rady pre Rozpočtovú zodpovednosť (RRZ).

<sup>46</sup> Toto zjednodušenie môže viesť k určitej miere nepresnosti.

<sup>47</sup> Prípadné metodické zmeny v rámci ESA2010 resp. re-klasifikácia nových subjektov do verejnej správy nepredstavuje významný dátový problém pre vyhodnotenie vývoja konkrétnych položiek (v tabuľke), keďže historicky sa nejedná o položky podliehajúce výrazným revíziám.

<sup>48</sup> Šoky do príjmových legislatívnych opatrení (DRM) sme získali porovnaním odhadu ich medzioročnej zmeny z jednotlivých rozpočtov oproti ich aktualizácii v nasledujúcom roku.

**Jednotlivé šoky sme rozdelili do dvoch skupín, podľa toho, či majú vplyv na simulované saldo.** Prvé kritérium sleduje položky, ktoré v prípade zmeny ovplyvňujú výšku výdavkového stropu, avšak bez vplyvu na saldo. Ide o príjmové legislatívne opatrenia (DRM), ktoré prispievajú k zmene plánovaných príjmov VS, no zároveň generujú protipoložky na výdavkovej strane<sup>49</sup>. Prijímanie DRM preto nespôsobuje zmenu vývoja štrukturálneho salda od pôvodne cielenej hodnoty. Druhá skupina položiek, cez neočakávané revízie priamo ovplyvňuje simulované štrukturálne saldo. Ide o neočakávaný vývoj v odčlenených položkách a v príjmoch (po očistení o DRM).

Odchýlenia s vplyvom na saldo sa priebežne kumulovali v rámci kompenzačného účtu a podľa stanovenej metodiky sa začali postupne rozpúšťať v roku t+3. Avšak, nakoľko podľa pravidiel sa kompenzuje vyššia negatívna hodnota v odchýlení výdavkového stropu resp. v štrukturálnom salde, kompenzačný účet sa v našej simulácii prakticky neuplatňuje.

### Zohľadnenie dynamických efektov

**V poslednom kroku sme časový rad skutočne pozorovaných šokov a HDP upravili o dynamické efekty (v BOXE 1).** Zmena nominálnych deficitov spôsobená zmenou vládnych výdavkov<sup>50</sup> v dôsledku zavedenia výdavkových stropov by viedla k ďalším dynamickým efektom, s vplyvom na výšku nominálneho HDP a daňovo a odvodových príjmov štátu.

V simulácii predpokladáme, že celkový simulovaný pokles vládnych výdavkov oproti skutočnosti je rozdelený proporcionálne medzi jednotlivé výdavkové položky v závislosti od ich objemu. Pokles vládnych výdavkov spôsobí spomalenie domácej ekonomiky, čo sa premietne do nižšieho nominálneho HDP. Zároveň však slabší ekonomický výkon povedie k nižšej spotrebe domácností, menším ziskom firiem a slabšiemu trhu práce, čo sa odrazí v nižších vládnych príjmoch z daní a odvodov. Pokles vládnych príjmov sa následne premietne do vládneho rozpočtu, takže objem ušetrených finančných prostriedkov bude v skutočnosti nižší ako v prípade jednoduchého statického výpočtu. Tieto efekty zachytávame pomocou štrukturálneho makroekonomického modelu.

### Hrubý dlh

**Vývoj hrubého dlhu sme simulovali s ohľadom na vývoj simulovaného nominálneho salda.** V prvom kroku sme pomocou historických odhadov cyklického vývoja a jednorazových opatrení získali časový rad simulovaných nominálnych sáld. Trajektóriu hrubého dlhu sme následne simulovali odpočítaním kumulovaného rozdielu skutočných nominálnych sáld a ich simulovaných hodnôt v jednotlivých rokoch od notifikovanej výšky dlhu<sup>51</sup>. Na záver sme prepočtom cez nominálne HDP (získané štrukturálno-makroekonomickým modelom po zohľadnení dynamických efektov) určili finálny časový rad simulovaného vývoja hrubého dlhu v pomere k HDP (v BOXE 1).

<sup>49</sup> Ide napr. o zvýšenie sadzby pri DPH, ktoré umožňuje navýšiť výdavky pod výdavkovým stropom aj na prvých dvoch rokoch. Premietajú sa finálne odhady DRM, takže revízie medzi jednotlivými prognózami nemajú vplyv na saldo.

<sup>50</sup> V prípade nižších vládnych výdavkov pri plnení výdavkových stropov by boli aj v skutočnosti pozorované neočakávané príjmy nižšie.

<sup>51</sup> Týmto postupom sme v simulácii zachovali vývoj hotovostnej rezervy podľa skutočnosti, čím sme dosiahli porovnateľnosť skutočnej a simulovanej trajektórie dlhu.