

# Scenár nezmenených politík

marec 2017

Manuál

## Zhrnutie

Kľúčovou súčasťou analýzy fiškálnej politiky je identifikovanie a vyčíslenie opatrení na dosiahnutie rozpočtových cieľov. Za týmto účelom je potrebné zdefinovať a pravidelne zostavovať tzv. scenár nezmenených politik (NPC). Táto povinnosť, vrátane zverejnenia metodiky, vyplýva z legislatívy EÚ upravujúcej pravidlá fiškálneho dohľadu (príloha č. 1).

Cieľom tohto materiálu je detailne popísať spôsob zostavovania scenára bez zmien v hospodárskych politikách (viď definícia v Boxe 1). Takýto scenár v porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy umožní identifikovať konkrétne opatrenia, vrátane ich veľkosti, prijaté na dosiahnutie stanovených rozpočtových cieľov.

Analogicky sa NPC scenár používa na vyhodnotenie plnenia rozpočtu oproti takto definovanému scenáru. Porovnaním NPC scenára s odhadom bežného roka (príp. skutočnosťou) pre jednotlivé príjmové a výdavkové tituly v prebiehajúcom alebo ukončenom roku je možné lepšie kvantifikovať skutočné vplyvy fiškálnej politiky vlády.

### BOX 1 – Základné pojmy

**Scenár nezmenených politik** (tzv. no-policy-change scenario, ďalej len „NPC scenár“) je scenár vývoja verejných financií za predpokladu, že by vláda resp. parlament neprijímali žiadne opatrenia a ich vývoj by bol podmienený len makroekonomickým vývojom a existujúcimi politikami vrátane účinnej legislatívy. NPC scenár zahŕňa opatrenia, o ktorých sa rozhodlo do začiatku východiskového roku<sup>1</sup>. Zostavuje sa k dátumu spracovania NPC na obdobie pokrývajúce trojročný rozpočet verejnej správy.

**Odhad bežného roka** predstavuje očakávaný výsledok hospodárenia verejnej správy v metodike ESA 2010 spolu s očakávanými hodnotami príjmových a výdavkových titulov, ktorý vzniká na základe mesačného monitoringu v bežnom roku.

**Predbežná skutočnosť** predstavuje skutočnosť predchádzajúceho roka, ktorú ŠUSR zasiela Eurostatu na konci marca (podľa prvého kola notifikácie hospodárenie VS Eurostatom).

**Notifikovaná skutočnosť** predstavuje skutočnosť podľa poslednej ukončenej notifikácie Eurostatom. Notifikácia ma dve ročné kolá, jar a jesenné.

**Východisková báza** predstavuje konkrétnu bilanciu (resp. položku/podpoložku) príjmov a výdavkov verejnej správy východiskového roka, z ktorej sa vychádza pri zostavovaní NPC scenára. Východiskovou bázou môže byť odhad na bežný rok alebo rozpočtované hodnoty bežného roka, prípadne skutočnosť minulého a predminulého roka.

**Zvolená báza** predstavuje akúkoľvek inú bilanciu (resp. položku/podpoložku) príjmov a výdavkov verejnej správy v porovnaní s východiskovou bázou. Zvolenou bázou môžu byť rozpočtované hodnoty bežného roka za predpokladu, že je k dispozícii odhad na bežný rok použitý na zostavenie NPC scenára.

**Opatrenia hospodárskej politiky** predstavujú všetky opatrenia, ktoré v plnej miere vysvetľujú rozdiel medzi NPC scenárom a rozpočtom verejnej správy v danej fáze zostavovania rozpočtu. Opatrenia sú uvádzané v ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie ako aj metodike ESA 2010.

<sup>1</sup> Napríklad, ak sa zostavuje NPC scenár na roky 2012 až 2014, východiskovým rokom je rok 2011. Takýto scenár by mal obsahovať všetky opatrenia, o ktorých sa rozhodlo pred rokom 2011 bez ohľadu na dátum účinnosti opatrenia. Naopak opatrenia, o ktorých sa rozhodlo v priebehu roka 2011 je potrebné z bázy odstrániť.

## 1. Zostavenie NPC scenára

Celý proces možno rozdeliť do troch krokov:

1. Zostavenie samotného NPC scenára
2. Identifikovanie a vyčíslenie konkrétnych prijatých opatrení na dosiahnutie rozpočtových cieľov (analogicky vyčíslenie prijatých opatrení vysvetľujúcich dosiahnutý (resp. očakávaný) výsledok hospodárenia oproti NPC)
3. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy v NPC scenári

### Zodpovednosť

Zostavenie scenára a vyčíslenie konkrétnych opatrení, po diskusií s IFP, je v kompetencii **sektora rozpočtovej politiky MF SR**. S tým, že potrebné údaje týkajúce sa makroekonomických predpokladov, daňových a vybraných odvodových príjmov (za ekonomicky aktívne obyvateľstvo) a úrokových nákladov<sup>2</sup> verejnej správy poskytne IFP v termíne vopred dohodnutom medzi sekciou rozpočtovej politiky MFSR a IFP. IFP je zodpovedné za prognózu hrubého dlhu verejnej správy v NPC scenári a vypracovanie, ako aj prípadné dopĺňanie tohto dokumentu, ktorý slúži ako manuál.

### Termíny

Scenáre NPC sa pripravujú v piatich verziách, ktoré sú bližšie rozpísané v tabuľke:

	NPC na	Báza	NPC oproti	Účel NPC	Prípravy
1	roky rozpočtu VS (t+1 až t+3)	odhad bežného roka (t)	Fiškálny rámec pre PS (predtým "východiská RVS")	Program stability	Finálny výstup do 21. marca resp. do 5 pracovných dní od vypracovania fiškálneho rámca verejnej správy Finálny výstup do 1. októbra resp. do 5 pracovných dní od vypracovania fiškálneho rámca verejnej správy
2	roky rozpočtu VS (t+1 až t+3)	odhad bežného roka (t)	návrh rozpočtu VS na vládu	Návrh rozpočtového plánu	Finálny výstup do 1. októbra resp. do 5 pracovných dní od vypracovania fiškálneho rámca verejnej správy
3	aktuálny rok (t)	predbežná skutočnosť predchádzajúceho roka (t-1)	odhad bežného roka (t)	Program stability	Finálny výstup do 8. apríla (podľa prvého kola notifikácie Eurostatu)
4	predchádzajúci rok (t - 1)	notifikovaná skutočnosť predminulého roka (t-2)	predbežná skutočnosť predchádzajúceho roka (t-1)	Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte	Finálny výstup do 15 júna (podľa finálnej notifikácie Eurostatu)
5	predchádzajúci rok (t - 1)	notifikovaná skutočnosť predminulého roka (t-2)	predbežná skutočnosť predchádzajúceho roka (t-1)	Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte	Finálny výstup do 15. novembra (podľa finálnej notifikácie Eurostatu)

**Pokrytie:** NPC scenár pokrýva **všetky subjekty verejnej správy v súlade s definíciou podľa ESA 2010**, ktoré sú súčasťou návrhu RVS.

<sup>2</sup> Prognózu vývoja úrokových nákladov dlhu verejnej správy za predpokladu nezmenených politík možno urobiť až po tom, keď sú vypočítané všetky ostatné položky scenára.

### **Predpoklady pri zostavovaní NPC scenára<sup>3</sup>:**

- prognóza **daňových príjmov** (EK RK hlavná kategória 100) je ovplyvnená iba makroekonomickým vývojom a existujúcou legislatívou,
- prognózu **nedaňových príjmov** (EK RK hlavná kategória 200) možno rozdeliť na nasledovné tituly:
  - **príjmy z dividend a odvodov zo zisku** (EK RK položka 211) sa v prognózovanom období predpokladajú na úrovni rozpočtu<sup>4</sup>. V prípade, že tieto údaje nie sú k dispozícii, odhad príjmov z dividend a odvodov zo zisku sa v bežnom roku indexuje prognózovaným rastom nominálneho HDP. Odchýlka od rozpočtu môže vzniknúť len vplyvom uskutočnenia významných opatrení, akým je napríklad privatizácia podnikov s majetkovou účasťou štátu, zvýšenie efektívnosti fungovania týchto podnikov.
  - **kapitálové príjmy** (EK RK kategória 230) sa v prognózovanom období predpokladajú na úrovni rozpočtu<sup>5</sup>, odchýlky od rozpočtu môžu byť len v prípade identifikovania významných jednorazových predajov, ako je napríklad predaj núdzových zásob ropy. Vzhľadom na jedinečný charakter akéhokoľvek kapitálového príjmu, pri posúdení toho, či ide o jednorazový vplyv, sa do úvahy zoberie kritérium minimálnej veľkosti opatrenia vo výške 0,05 % HDP.
  - **úrokové príjmy** (EK RK kategória 240 a 250) – vzhľadom na relatívne malý význam tejto položky sa použijú údaje na úrovni rozpočtu<sup>6</sup>.
  - **ostatné nedaňové príjmy (vrátane administratívnych poplatkov a príjmov z vlastníctva majetku)** (EK RK položka 212 a kategória 220 a 290) – použije sa odhad na úrovni východiskového roka.
  - **príjmy zdravotníckych zariadení v sektore z verejného zdravotného poistenia (VZP)** by mali byť indexované v súlade s výdavkami VZP
- **granty a transfery** (EK RK hlavná kategória 300) v prípade transferov, ktoré sa konsolidujú medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy (transfery v rámci verejnej správy) je potrebné zabezpečiť, aby na výdavkoch jedného subjektu a príjmoch iného subjektu boli transfery v rovnakej výške, čo umožní ich úplnú konsolidáciu. Granty a transfery mimo sektoru sa indexujú príslušným indexom. Bežne transfery sa indexujú CPI a kapitálové transfery tempom rastu HDP upraveným o daňovú elasticitu.
- **osobné výdavky** (EK RK kategória 610 a 620) – použije sa prognózované tempo rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore,
- **výdavky na tovary a služby** (EK RK kategória 630) – použije sa prognózované tempo rastu cenovej hladiny meranej podľa CPI<sup>7</sup>,
  - špecifický prístup sa uplatní na **výdavky VZP** (EK RK podpoložka 637 034), ktoré rastú rovnako ako daňové príjmy VZP (indexujú sa zmenou daňových príjmov VZP, ktorých súčasťou je aj platba za poistencov štátu).
- **výdavky na bežné transfery** (EK RK kategória 640) sú rozdelené nasledovne:
  - výdavky, ktorých vývoj je daný pravidlami upravenými v legislatíve (napríklad starobné a invalidné dôchodky, štátne sociálne dávky), sa vyvíjajú tempom definovaným legislatívou platnou pred začiatkom východiskového roka<sup>8</sup>,
    - pri platbe za poistencov štátu do systému verejného zdravotného poistenia sa báza očistí o jednorazové opatrenia<sup>9</sup> a upraví o zmenu priemernej nominálnej mzdy spred dvoch rokov a taktiež o zmenu počtu poistencov v danom roku,

<sup>3</sup> Vzhľadom na to, že rozpočet verejnej správy sa pripravuje v ekonomickej klasifikácii, tak aj popis predpokladov pre vývoj jednotlivých titulov scenára je uvedený v tejto klasifikácii. Pre analytické účely ako aj Program stability a Návrh rozpočtového plánu je kľúčový vývoj v metodike ESA 2010.

<sup>4</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.

<sup>5</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.

<sup>6</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.

<sup>7</sup> Výnimkou sú platby za dostupnosť PPP projektov a neoprávnené výdavky (vyvolané investície) pri EÚ fondoch, pri ktorých je už v čase zostavovania NPC scenára známy ich vývoj a použije sa preto rozpočtovaná hodnota.

<sup>8</sup> Pri platbe za poistencov štátu sa vplyv zmeny sadzby neberie v úvahu.

<sup>9</sup> V kontexte platby štátu do VZP sú jednorazové opatrenia najmä prechodné ustanovenia, ktorých vplyv by v nasledujúcom roku nemal byť krytý štátom.

- transfery podnikom štátnej správy<sup>10</sup> a nemocniciam zaradeným mimo sektor verejnej správy<sup>11</sup>
  - v prípade podnikov štátnej správy sa odvíjajú od predpokladu ich ďalšieho nezadlžovania,
  - tvorba dlhu resp. prostriedky potrebné na nezadlžovanie týchto subjektov sa odhadnú na základe dostupných informácií z príslušných rezortov a materiálov schvaľovaných vládou SR.
- ostatné bežné transfery sa upravujú o prognózované tempo rastu cenovej hladiny meranej podľa CPI, prípadne tempo rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore, resp. ich kombináciou v závislosti od účelu ich použitia, ak je tento účel vopred známy (napr. transfery štátneho rozpočtu na mzdy vo verejných vysokých školách a regionálnom školstve podľa tempa rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore),
- **výdavky na obsluhu dlhu verejnej správy** (EKRK kategória 640 a 650) – východiskom sú rozpočtované hodnoty<sup>12</sup>, ktoré sa upravujú o vplyv rozdielu deficitu v rozpočte oproti NPC scenáru. Zároveň sa tu zohľadnia aj prípadné zmeny prostriedkov Štátnej pokladnice vyplývajúce z iných opatrení (napríklad vplyv privatizácie),
- **kapitálové výdavky** (EKRK hlavná kategória 700)<sup>13</sup> – použije sa prognózované tempo rastu HDP upravené o elasticitu daňových a odvodových príjmov na HDP (zdôvodnenie a popis odhadu elasticity daňových a odvodových príjmov na HDP je uvedený v Boxe 2). Výnimkou budú významné projekty, pri ktorých je už v súčasnosti známa výška výdavkov na prognózované obdobie.
- **pohľadávky a záväzky** – za predpokladu, že sa nezrealizujú opatrenia ovplyvňujúce ich výšku (napríklad opatrenia na zníženie rastu záväzkov zdravotníckych zariadení), použijú sa na úrovni rozpočtovaných hodnôt.
- príjmy a výdavky z EU fondov a **spolufinancovanie zo ŠR** sa použijú na úrovni rozpočtovaných hodnôt<sup>14</sup> identifikované podľa zdrojovej klasifikácie.

**Makroekonomické predpoklady** potrebné pre zostavenie NPC scenára budú použité z aktuálnej oficiálnej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy<sup>15</sup>.

## BOX 2 – Elasticita daňových a odvodových príjmov vzhľadom na HDP

Vzhľadom na klesajúci podiel daňových a odvodových príjmov v pomere k HDP na Slovensku, pričom tento vývoj nemožno pripísať vplyvu legislatívnych zmien, je otázne, či by mali niektoré výdavkové tituly NPC scenára rásť rýchlejšie ako tituly príjmov verejnej správy. Takýto vývoj by v dlhodobom horizonte viedol k neudržateľnej situácii. Z toho dôvodu je opodstatnené pri predpoklade o raste kapitálových výdavkov v NPC scenári zaviesť obmedzenie, aby ich maximálny možný rast zohľadňoval nižšiu ako jednotkovú elasticitu daňových a odvodových príjmov na HDP.

Pri zovšeobecnení je technicky možné úpravu uskutočniť tak, že v prípade tých výdavkových titulov, ktoré podľa NPC scenára by mali rásť tempom rastu HDP, by sa tempo rastu nominálneho HDP vynásobilo elasticitou daňových a odvodových príjmov voči nominálnemu HDP.

Elasticita daňových a odvodových príjmov sa odhadla na základe údajov za Slovensko od roku 2004, kedy sa uskutočnila významná daňová reforma meniacia progresivitu daňového systému Slovenska. Nevyhnutným krokom bolo očistenie časového radu daňových a odvodových príjmov o vplyv legislatívy. Následne sa elasticita odhadla vypočítaním podielu priemerného rastu daňových a odvodových príjmov očistených o legislatívne zmeny a priemerného rastu nominálneho HDP. Na základe údajov z rokov 2004-2012 dosiahla elasticita hodnotu 0,828.

<sup>10</sup> Podľa vymedzenia zákona 493/2011 Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

<sup>11</sup> Napriek tomu, že väčšina nemocníc je zaradená do sektora S.13, časť zariadení je stále mimo sektor a môže naďalej dochádzať k transferom.

<sup>12</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.

<sup>13</sup> NPC sa tvorí na úrovni EKRK a následne sa transformuje do štruktúry ESA 2010 (najmä p51g, D9 a NP)

<sup>14</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.

<sup>15</sup> <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=112>

### **Postupnosť krokov pri zostavovaní scenára bez zmien v politikách:**

- prvým krokom je úprava bilancie príjmov a výdavkov vo východiskovom roku o jednorazové vplyvy a o položky/podpoložky, ktoré sa nebudú opakovať po východiskovom roku,
- v ďalšom kroku sa identifikujú také položky/podpoložky bilancie z východiskového roku, pri ktorých je už vopred známy vývoj v prognózovanom období (ich presný zoznam uvádza príloha 3)<sup>16</sup>
- zvyšné položky/podpoložky bilancie východiskového roka sa upravujú podľa predpokladov uvedených v tomto manuáli (legislatívne definované, iné predpoklady o raste),
- následne sa na základe prevodového mostíka prevedú kategórie príjmov a výdavkov v ekonomickej klasifikácii do klasifikácie ESA 2010.

### **Formát výstupu:**

- Výstupom sú tabuľky s bilanciou príjmov a výdavkov verejnej správy v kódoch ESA 2010 v štruktúre tabuliek 3, 4.a a tabuliek 5, ktoré sú súčasťou povinného reportingu EÚ o rozpočtovom vývoji,<sup>17</sup> vrátane detailných podkladových tabuliek v ekonomickej klasifikácii a prevodného mostíka do ESA 2010 kódov. Bilancie sú zostavené na konsolidovanej báze v metodike ESA 2010. Z hľadiska zdrojov sú zostavené s a bez príjmov a výdavkov súvisiacimi s fondmi EÚ a spolufinancovaním. Zahŕňajú východiskový rok, východiskový rok upravený o vylúčené tituly (viď nižšie) a nasledujúce tri roky za predpokladu nezmenených politik
- Súčasťou výstupu je aj tabuľka detailne popisujúca nasledovné položky v ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie (vychádzajúca z rovnakej štruktúry ako súhrnná tabuľka) ako aj v metodike ESA 2010:
  - jednotlivé položky a podpoložky vylúčené z bilancie východiskového roku (identifikované samostatne aj na úrovni konsolidovanej verejnej správy) - jednorazové a tituly neopakujúce sa po východiskovom roku,
  - jednotlivé položky a podpoložky, u ktorých je vopred známa výška počas prognózovaného obdobia (príloha 3),
  - jednotlivé položky a podpoložky, u ktorých bol použitý predpoklad vývoja na základe predpokladov uvedených v tomto manuáli (legislatívne definované, iné predpoklady o raste).

<sup>16</sup> Na príklad platba za PPP a vyvolané investície pri EÚ fondoch.

<sup>17</sup> Tabuľky sú uvedené v dokumentoch, ktoré stanovujú minimálne požiadavky na návrhy rozpočtových plánov - „Špecifikácia implementácie Two-packu“ a „Smernica o formáte a obsahu návrhu rozpočtového plánu, ekonomického programu partnerstva a správy o emisií dlhu“.

## 2. Identifikovanie a vyčíslenie konkrétnych prijatých opatrení na dosiahnutie rozpočtových cieľov

Po zostavení NPC scenára je potrebné identifikovať<sup>18</sup> a vyčísliť opatrenia (v ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie ako aj metodike ESA 2010), ktoré vedú k naplneniu rozpočtových cieľov. Znamená to, že je potrebné konkrétnymi opatreniami vysvetliť rozdiely medzi jednotlivými položkami a podpoložkami NPC scenára a rozpočtom verejnej správy alebo medzi NPC a mesačným monitoringom, resp. skutočnosťou.

### **Identifikovanie opatrení:**

Na základe charakteru jednotlivých opatrení a praxe rozpočtového procesu na Slovensku je možné identifikovať tri skupiny opatrení hospodárskej politiky:

- jednorazové opatrenia hospodárskej politiky – ide napríklad o predaj nefinančných aktív, daňovú amnestiu,
- opatrenia definované k východiskovej báze – ide napríklad o zvýšenie sadzby dane z pridanej hodnoty, pričom je k dispozícii odhad príjmov v bilancii východiskového roka,
- opatrenia definované k zvolenej báze – ide napríklad o zníženie výdavkov na tovary a služby v porovnaní s rozpočtom predchádzajúceho roka, pričom už je k dispozícii odhad za daný rok, ktorý slúži ako východisko pre výpočet NPC scenára.

### **Vyčíslenie vplyvu opatrení:**

- v prípade jednorazových opatrení je vyčíslenie vplyvu najjednoduchšie – keďže v NPC scenári sa neuvažuje s vplyvom takéhoto opatrenia, tak rozpočtový príjem/výdavok z tohto opatrenia predstavuje jeho vplyv,
- v prípade opatrení definovaných k východiskovej báze je možné priamo vyčísliť vplyv oproti NPC scenáru, pričom tento vplyv pozostáva z rozdielu vplyvu daného opatrenia v rozpočte oproti východiskovej báze a vplyvu indexácie položky/podpoložky v NPC scenári,
- v prípade opatrení definovaných k zvolenej báze je potrebné najprv identifikovať zodpovedajúcu sumu vo východiskovej báze a následne vyčísliť vplyv voči NPC scenáru. Je možné postupovať tak, že v rámci danej položky/podpoložky sa najprv identifikujú jednorazové opatrenia a opatrenia definované k východiskovej báze a následne sa reziduálne vypočíta vplyv opatrenia definovaného k zvolenej báze.

Potreba rozlíšenia posledných dvoch typov opatrení je vysvetlená v nasledujúcej časti dokumentu.

Vyčíslenie vplyvu jednotlivých opatrení je ukázané na ilustratívnom príklade v prílohe č. 2.

### **Interpretácia rozdielov:**

Pri interpretácii rozdielov môže najmä v prípade opatrenia definovaného k zvolenej báze nastať situácia, že napriek určitým predpokladaným vplyvom opatrenia v porovnaní so zvolenou bázou (napríklad úspora výdavkov), je jeho výsledný vplyv oproti NPC scenáru diametrálne odlišný (nárast výdavkov). V takomto prípade je potrebné analyzovať faktory, ktoré prispeli k takémuto výsledku (Box 3).

<sup>18</sup> Opatrenia sa identifikujú bez ohľadu na to, či ovplyvňujú príjmy z rozpočtu EÚ, spolufinancovanie (napríklad národný doplatok k bežným dotáciám v poľnohospodárstve financovaným z rozpočtu EÚ) alebo vlastné zdroje rozpočtu verejnej správy.

### BOX 3 – Opatrenia definované k zvolenej báze

Pri vyčíslení rozdielu medzi rozpočtovanými hodnotami a hodnotami v NPC scenári možno vplyv opatrenia definovaného k zvolenej báze rozdeliť na viacero príspevkov:

- rozdiel rozpočtovanej hodnoty voči hodnote pri zvolenej báze,
- rozdiel hodnoty vo zvolenej báze voči hodnote vo východiskovej báze a
- rozdiel hodnoty vo východiskovej báze voči NPC scenáru (vplyv indexácie položky /podpoložky).

Vyčíslenie týchto príspevkov možno ukázať na nasledovnom ilustratívnom príklade. Vláda sa v roku 2012 rozhodne znížiť výdavky na tovary a služby o 10% v porovnaní s rozpočtom v roku 2011 (v roku 2011 boli tieto výdavky rozpočtované vo výške 100), pričom už je k dispozícii odhad na rok 2011 vo výške 80. Výdavky na tovary a služby sa v scenári bez zmien v politikách indexujú o infláciu, ktorá je v roku 2012 prognózovaná vo výške 3%. Východiskovou bázou je v tomto prípade odhad bežného roka (očakávaná skutočnosť roku 2011) a zvolenou bázou je rozpočet na rok 2011.

#### Opatrenie hospodárskej politiky definované k zvolenej báze<sup>19</sup>

	OS 2011	NPC 2012	RVS 2011	RVS 2012	2012 RVS - 2011 RVS	2011 RVS - 2011 OS	2011 OS - 2012 NPC	2012 RVS - 2012 NPC
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4-3)	(3-1)	(1-2)	(4-2)
Zníženie výdavkov na tovary a služby o 10% voči zvolenej báze	80	82	100	90	-10	20	-2	8

Pozn.: OS - očakávaná skutočnosť, NPC - scenár bez zmien v hospodárskych politikách, RVS - rozpočet verejnej správy, inflácia v roku 2012 vo výške 3%

Na tomto príklade vidno, že kým dané opatrenie by malo znížiť výdavky v porovnaní s rozpočtom predchádzajúceho roka o 10 jednotiek, tak rozpočtované výdavky sú v porovnaní s NPC scenárom vyššie o 8 jednotiek, t.j. vplyv je opačný. Súvisí to s tým, že odhad bežného roka (očakávaná skutočnosť), ktorá slúži ako východisko pre výpočet NPC scenára, je výrazne nižšia ako rozpočtovaná hodnota na rok 2011, voči ktorej bolo opatrenie pôvodne definované.

#### Formát výstupu:

- Výstupom bude tabuľka s návrhom rozpočtu verejnej správy (prípadne odhadovanou skutočnosťou alebo skutočnosťou) a rozdielmi medzi návrhom rozpočtu (prípadne odhadovanou skutočnosťou alebo skutočnosťou) a NPC scenárom v rovnakej štruktúre a rovnakom zdrojovom členení (bez a s príjmami a výdavkami súvisiacimi s fondmi EÚ a spolufinancovania) ako NPC scenár.
- Zároveň bude výstupom aj detailný zoznam opatrení, vrátane vyčíslenia vplyvov v porovnaní s NPC scenárom, potrebných na dosiahnutie rozpočtových cieľov.

### 3. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy v NPC scenári

Prognóza hrubého dlhu nie je povinnou súčasťou NPC scenára. Môže však slúžiť ako doplňujúci zdroj informácií o vývoji verejných financií za predpokladu nezmenených politik.

<sup>19</sup> V prípade, že sa tvorí NPC na aktuálny rok z bázy predchádzajúceho roku podľa prvého kola notifikácie Eurostatu, pre roky ktoré uvádza tabuľka platí nasledovné:

OS 2011 sa zmení na skutočnosť podľa prvého kola notifikácie Eurostatu (S) a nie OS;

RVS 2012 sa zmení na odhad bežného roka (očakávanú skutočnosť - OS) a nie RVS.

Ak sa tvorí NPC na predchádzajúci rok z bázy predminulého roku (t-2) porovnané voči skutočnosti minulého roku (t-1) podľa finálnej notifikácie Eurostatu pre roky ktoré uvádza tabuľka platí nasledovné:

OS 2011 sa zmení na skutočnosť (S) a nie OS;

RVS 2012 sa zmení na podľa finálnej notifikácie Eurostatu (S) a nie RVS.



**Pokrytie a východiskový rok** sú totožné s NPC scenárom.

**Predpoklady a postup pri prognóze dlhu v NPC scenári:**

- prognóza berie do úvahy saldá verejnej správy v NPC scenári,
- použije sa rovnaká veľkosť položiek zosúladenia dlhu a deficitu ako je uvedená v prognóze dlhu pre rozpočet verejnej správy, odlišnosti môžu vzniknúť iba v prípade uskutočnenia opatrení s významným vplyvom na prostriedky v Štátnej pokladnici (napríklad privatizácia).

## Príloha č. 1 - Scenár nezmenených politík na úrovni EÚ

Európska komisia používa koncept nezmenených politík v rámci prognóz fiškálneho vývoja v členských krajinách EÚ. Pri rozpočtových prognózach (jarné prognózy EK siahajú do obdobia t+1 rok, jesenné a zimné prognózy do obdobia t+2 rokov, kde t je bežný rok) berie do úvahy iba také opatrenia, ktoré sú už schválené parlamentom alebo aspoň dostatočne detailne špecifikované s vysokou pravdepodobnosťou implementácie v čase uzávierky pre zostavenie prognózy. Ostatné položky príjmov a výdavkov verejnej správy sa vyvíjajú v súlade s predpokladom nezmenených politík, avšak v žiadnom dokumente nie je tento predpoklad bližšie definovaný. V praxi EK zohľadňuje opatrenia najmä v rámci bežného roku nakoľko opatrenia na nasledujúci rok nebývajú dostatočne špecifikované.

V súvislosti s požiadavkami na jednotlivé členské štáty, používanie konceptu NPC scenára je uvedené v rámci dokumentu Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact (tzv. Code of Conduct), ktorý podrobnejšie popisuje a dopĺňa jednotlivé ustanovenia Paktu stability a rastu, v smernici Rady č. 85/11/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov a v nariadení Európskeho parlamentu a Rady č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach pre monitorovanie a posudzovanie návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerných deficitov členských krajín eurozóny.

Code of Conduct<sup>20</sup> od roku 2010 obsahuje zmienku o NPC scenári. Programy stability by mali obsahovať zmienku o fiškálnej stratégii vlády na rok t+1 vrátane projekcií nezmenených politík. Súčasťou tohto by mal byť aj popis a vyčíslenie uskutočnených, plánovaných a predpokladaných politík. V aktualizácii dokumentu, ktorá bola schválená 24. januára 2012, sa pridala zmienka o tom, že každý členský štát by mal vhodne vymedziť predpoklad nezmenených politík a toto vymedzenie by sa malo zverejniť spolu so súvisiacimi predpokladmi, metodikami a inými príslušnými parametrami.

Smernica o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov ustanovuje, že strednodobé rozpočtové rámce členských štátov by okrem iného mali obsahovať projekcie hlavných príjmových a výdavkových položiek za predpokladu nezmenených politík (nielen na najbližší rozpočtový rok, ale na celé obdobie rozpočtového rámca). Obsahuje aj rovnakú požiadavku na zverejnenie, ako sa uvádza v Code of Conduct. Súčasťou rozpočtového rámca by mal byť aj opis strednodobých predpokladaných politík, ktorými sa dosiahne naplnenie strednodobých rozpočtových cieľov v porovnaní so scenárom nezmenených politík. Ustanovenia tejto smernice by mala členská krajina uviesť do účinnosti do 31. decembra 2013.

Od mája 2013 je účinné nariadenie, ktoré vyžaduje od členských štátov eurozóny každoročne predkladať Európskej komisii do 15. októbra návrhy rozpočtových plánov. Súčasťou tohto návrhu je aj NPC scenár vývoja verejných financií na najbližší rozpočtový rok, pričom v sprievodnom dokumente (tzv. Code of Conduct on Two-pack<sup>21</sup>) je definovaný aj formát výstupu od členských krajín.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07\\_two\\_pack\\_coc\\_amended\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf)

## Príloha č. 2 - Ilustratívny príklad vyčíslenia vplyvu opatrení hospodárskej politiky

### Identifikovanie opatrení v scenári bez zmien v hospodárskych politikách - ilustratívny príklad 1

	OS - báza		NPC		OS		RVS		RVS - NPC			poznámky
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
<b>1. Konkrétna položka príjmov/výdavkov (spolu 2 až 7)</b>	<b>400</b>	<b>388</b>	<b>377</b>	<b>398</b>	<b>520</b>	<b>359</b>	<b>447</b>	<b>366</b>	<b>-29</b>	<b>70</b>	<b>-32</b>	už k dispozícii z 1. kroku
2. Jednorazové vplyvy vo východiskovom roku	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
3. Položky neopakujúce sa po východiskovom roku	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
4. Položky vopred zadefinované pre celé obdobie	100	80	60	70	100	80	60	70	0	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
5. Opatrenia hosp. politiky - jednorazové opatrenia	0	0	0	0	0	0	100	0	0	100	0	potrebné identifikovať v 2. kroku
6. Opatrenia hosp. politiky - definované k východiskovej báze	100	103	106	109	100	90	92	96	-13	-14	-13	potrebné identifikovať v 2. kroku
7. Opatrenia hosp. politiky - definované k zvolenej báze	200	205	211	219	200	189	195	200	-16	-16	-19	počítané ako reziduál (7 = 1-2-3-4-5-6)
<i>Indexovanie položiek o infláciu - CPI (v %, medziročne)</i>		2,6	3,0	3,5								

Pozn.: 1. krok - zostavenie NPC, 2. krok - vysvetľovanie rozdielov medzi NPC a RVS

OS – odhad bežného roka (očakávaná skutočnosť), NPC - scenár bez zmien v hospodárskych politikách, RVS - rozpočet verejnej správy

## Identifikovanie opatrení v scenári bez zmien v hospodárskych politikách - ilustratívny príklad 2

	S - báza	NPC	S	OS	OS - NPC	
	2011	2012	2011	2012	2012	poznámky
<b>1. Konkrétna položka príjmov/výdavkov (spolu 2 až 7)</b>	<b>400</b>	<b>388</b>	<b>520</b>	<b>359</b>	<b>-29</b>	už k dispozícii z 1. kroku
2. Jednorazové vplyvy vo východiskovom roku	0	0	100	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
3. Položky neopakujúce sa po východiskovom roku	0	0	20	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
4. Položky vopred zadefinované pre celé obdobie	100	80	100	80	0	už k dispozícii z 1. kroku
5. Opatrenia hosp. politiky - jednorazové opatrenia	0	0	0	0	0	potrebné identifikovať v 2. kroku
6. Opatrenia hosp. politiky - definované k východiskovej báze	100	103	100	90	-13	potrebné identifikovať v 2. kroku
7. Opatrenia hosp. politiky - definované k zvolenej báze	200	205	200	189	-16	počítané ako reziduál (7 = 1-2-3-4-5-6)
<i>Indexovanie položiek o infláciu - CPI (v %, medziročne)</i>		2,6				

Pozn.: 1. krok - zostavenie NPC, 2. krok - vysvetľovanie rozdielov medzi NPC a S

S – skutočnosť predchádzajúceho roka po prvom kole notifikácie Eurostatom (t-1), OS – odhad bežného roka (očakávaná skutočnosť), NPC - scenár bez zmien v hospodárskych politikách,

## Identifikovanie opatrení v scenári bez zmien v hospodárskych politikách - ilustratívny príklad 3

	S - báza	NPC	S	S*	S* - NPC	
	2011	2012	2011	2012	2012	poznámky
<b>1. Konkrétna položka príjmov/výdavkov (spolu 2 až 7)</b>	<b>400</b>	<b>388</b>	<b>520</b>	<b>359</b>	<b>-29</b>	už k dispozícii z 1. kroku
2. Jednorazové vplyvy vo východiskovom roku	0	0	100	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
3. Položky neopakujúce sa po východiskovom roku	0	0	20	0	0	už k dispozícii z 1. kroku
4. Položky vopred zadefinované pre celé obdobie	100	80	100	80	0	už k dispozícii z 1. kroku
5. Opatrenia hosp. politiky - jednorazové opatrenia	0	0	0	0	0	potrebné identifikovať v 2. kroku
6. Opatrenia hosp. politiky - definované k východiskovej báze	100	103	100	90	-13	potrebné identifikovať v 2. kroku
7. Opatrenia hosp. politiky - definované k zvolenej báze	200	205	200	189	-16	počítané ako reziduál (7 = 1-2-3-4-5-6)

---

Indexovanie položiek o infláciu - CPI (v %, medziročne)

2,6

---

Pozn.: 1. krok - zostavenie NPC, 2. krok - vysvetľovanie rozdielov medzi NPC a S

S – skutočnosť roka 2 roky predchádzajúceho bežnému roku(t-2) po finálnej notifikácii Eurostatom, S\* - skutočnosť predchádzajúceho roka po prvom kole notifikácie Eurostatom (t-1), NPC - scenár bez zmien v hospodárskych politikách,

### Príloha č. 3 – Zoznam podpoložiek, ktoré sa v rámci NPC preberajú na úrovni návrhu rozpočtu verejnej správy<sup>22</sup>

- Prostriedky EU fondov a príslušné spolufinancovanie, rozpočtované v kategóriách 630, 640, 710, 720
- Výdavky na obsluhu štátneho dlhu rozpočtované na kategóriách 640 a 650
- Odvod do rozpočtu EU, rozpočtovaný na podpoložke 649005
- Platba za dostupnosť MDVRR SR rozpočtovaná na kategórii 630
- Na aktívne opatrenia trhu práce, 642032
- Na prídavok pri narodení, 642022
- Sociálne poistenie, 642031, (najmä funkčná klasifikácia 10)
- Výstavba infraštruktúry GAP, 710

---

<sup>22</sup> V prípade NPC z predbežnej skutočnosti a z notifikovanej skutočnosti sa použije údaj z nasledujúceho roka, na ktorý sa NPC tvorí.