

Fiškálna prognóza

*Projekcia vybraných verejných výdavkov
pre makroekonomickú prognózu*

Jún 2018

Manuál

Zhrnutie

Od januára 2015 pripravuje IFP vlastné fiškálne prognózy vybraných verejných výdavkov, ktoré slúžia ako vstup pre prípravu makroekonomickej prognózy. Na základe schválenej makroekonomickej prognózy je následne pripravovaná daňová prognóza a samotný rozpočet VS. Časový nesúlad tak môže v praxi viesť k rozdielom pri príprave fiškálnej prognózy a konečnom schválenom rozpočte v rámci jedného kola. Samostatný odhad IFP môže pružnejšie reagovať na aktuálny vývoj a navyše nezávisí od legislatívneho procesu prípravy rozpočtu. Makroekonomická prognóza by tak mala byť postavená na presnejšom odhade spotreby a investícií vlády. Aktualizácia prognózy výdavkov prebieha spravidla trikrát ročne v súlade s harmonogramom prípravy makroekonomickej prognózy a rozpočtu.

Poznámka: Projekcia vybraných výdavkov verejnej správy sa podľa tohto manuálu tvorila do júna 2019.

Autori

Peter Harvan
Veronika Horváthová
Vladimír Peciar

peter.harvan@mfsr.sk
veronika.horvathova@mfsr.sk
vladimir.peciar@mfsr.sk

PodĎakovanie

Za cenné rady a pripomienky autori ďakujú Jurajovi Šuchtovi (IFP), Marekovi Ročkárovi (MF SR) a Branislavovi Reľovskému (NBS). Za akékoľvek ostávajúce chyby a nepresnosti sú zodpovední autori.

Upozornenie

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

Úvod	4
1. Základné princípy a predpoklady	5
1.1. Základný scenár prognózy	5
1.1.1. Identifikácia trendu a vzťahov	7
1.1.2. Expertné úpravy	8
1.1.3. Diskrečné opatrenia	9
1.2. <i>Most likely</i> scenár	10
2. Prognóza výdavkov vlády	11
2.1. Vládne výdavky	11
2.2. Špecifické predpoklady vývoja jednotlivých položiek	13
2.2.1. Kompenzácie (D.1) a zamestnanosť	13
2.2.2. Medzispotreba (P.2)	14
2.2.3. Spotreba fixného kapitálu (P.51c)	14
2.2.4. Naturálne sociálne dávky (D.632)	14
2.2.5. Tržby z predaja výrobkov a služieb (P.11+P.12+P.131)	15
2.2.6. Investície verejnej správy – THFK (P.51g)	15
2.2.7. Sociálne dávky okrem naturálnych sociálnych transferov (D.62)	16
2.3. Prognóza vývoja EÚ fondov	16
Zdroje:	20

Cieľom fiškálnej prognózy IFP je zvýšiť spoľahlivosť vstupných údajov pre prípravu rozpočtu. Od januára 2015 pripravuje IFP vlastné prognózy vybraných výdavkov, ktoré slúžia ako vstup pre prípravu makroekonomickej prognózy. Predchádzajúce prognózy preberali najmä predpoklady z predošlého kola prípravy rozpočtu, ktoré ale mohli byť už v danom čase málo aktuálne. Na základe schválenej makroekonomickej prognózy je následne pripravovaná daňová prognóza a samotný rozpočet VS. Aktualizácia fiškálnej prognózy prebieha spravidla trikrát ročne v súlade s harmonogramom prípravy makroekonomickej prognózy.

Aktualizácia fiškálnej prognózy už pri príprave odhadu vývoja celej ekonomiky umožňuje pružnejšie reagovať na aktuálny vývoj a navyše nezávisí od legislatívneho procesu prípravy rozpočtu. Časový nesúlad tak môže v praxi viesť k rozdielom pri príprave prognózy výdavkov a konečnom schválenom rozpočte v rámci jedného kola.

Základný scenár prognózy vychádza z predpokladu nezmenených politík (NPC, podrobnejšie v prvej kapitole). Prognóza pokrýva vybrané výdavky celej verejnej správy (VS) na úrovni hlavných ESA položiek na horizonte pripravovaného rozpočtu. Zohľadňuje historické trendy, expertné úpravy a kredibilné opatrenia vlády. Samostatný prístup je zvolený pre odhad čerpania EÚ fondov.

Nad rámec základného scenára je možné zapracovať dodatočné opatrenia, u ktorých je vysoká pravdepodobnosť ich realizácie (tzv. **most likely scenár**). Vplyv dodatočných opatrení môže byť zapracovaný v prípade ohlásenej konsolidácie výdavkov VS resp. fiškálnej expanzie. Odhady by mali byť v súlade s rozpočtovou praxou.

1. Základné princípy a predpoklady

Základný scenár prognózy výdavkov verejnej správy vychádza z predpokladu nezmenených politík. Následne môžu byť zapracované expertné úpravy a iné diskrečné opatrenia vlády. Expertné úpravy v rámci základného scenára by mali vychádzať z doterajšej rozpočtovej praxe. Zapracované diskrečné opatrenia by mali byť dostatočne kvantifikované a v pokročilom schvaľovacom procese. Výstupom je prognóza vybraných výdavkov VS vstupujúcich do makra. Makroekonomická prognóza, resp. odhad HDP, je priamo naviazaná na spotrebu a investície verejnej správy.

1.1. Základný scenár prognózy

Základný scenár budúceho vývoja výdavkov verejnej správy vychádza z predpokladu nezmenených politík (NPC).¹ Ten predstavuje hypotetický scenár, v ktorom by vláda neprijímal žiadne dodatočné opatrenia a zachovala by súčasný charakter hospodárskej politiky aj počas nasledujúcich rokov. Zachovanie charakteru hospodárskej politiky v praxi znamená:

- Prognóza by mala predpokladať rast kompenzácií VS podobný minulosti namiesto nulového rastu. V niektorých oblastiach sú platy naviazané na iné ekonomické veličiny (napr. platy zdravotných pracovníkov sú naviazané na rast priemernej mzdy podľa zákona 578/2004).
- Prognóza by mala predpokladať podobné zvyšovanie sociálnych dávok ako v minulosti. Výška viacerých dávok je priamo určená zákonom a o ich prípadnom zvyšovaní rozhoduje vláda (ne/automatické indexovanie sociálnych dávok).

Základný scenár by nemal prijímať arbitrárne predpoklady ohľadom budúceho vývoja, ktoré sa výrazne líšia od prístupu v minulosti. Zohľadnené by mali byť iba dostatočne špecifikované a kredibilné opatrenia. *Most likely* scenár môže zohľadniť aj opatrenia, ktoré ešte neboli dostatočne špecifikované alebo o nich ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie (schválenie vládou alebo parlamentom).

Priebeh prognózy pozostáva z troch základných krokov:

1. Identifikácia historických trendov a vzťahov
2. Expertné úpravy
3. Diskrečné opatrenia.

Výstup prognózy by sa mal približovať výsledku vládnych účtov (VÚ) na ročnej báze, ktoré notifikuje Eurostat každoročne na jar a na jeseň. Krátkodobo môžu vznikáť rozdiely medzi kvartálnymi národnými účtami (QNA), ktoré vstupujú do makroekonomickej prognózy a notifikáciou Eurostatu. QNA sú zosúladené s notifikovanými výsledkami VÚ za ukončený rok až na jeseň nasledujúceho roka. Pre účely makroekonomickej prognózy je teda fiškálnu prognózu potrebné transformovať/upraviť interpoláciou na aktuálne QNU aby sedeli objemy výdavkov v prvom roku. Podrobnejšie o rozdieloch v Boxe 1.

Box 1: Metodické rozdiely zapríčiňujúce rozdiely medzi QNA a notifikáciou VÚ Eurostatom

Metodické rozdiely vznikajú z viacerých dôvodov:

1. Preradenie subjektov do sektora VS
2. Rôzne vstupné údaje pri príprave QNA a notifikácie

¹ Viac k metodike NPC na <https://www.finance.gov.sk/LoadDocument.aspx?categoryId=9301&documentId=10513>

3. Pomalšie zapracovanie metodických zmien ESA v QNA.

Významné rozdiely možno pozorovať pri údajoch za rok 2015. Najväčšie rozdiely je možné vidieť pri medzispotrebe (3,1 p.b.), spotrebe fixného kapitálu (6,0 p.b.) či THFK (11,7 p.b.).

Tabuľka B1: Rozdiely medzi VÚ a QNA

Položka	ESA 2010	QNA 2015 (mil. eur)	EDP 2015 (mil. eur)	QNA 2015 (YoY rast)	EDP 2015 (YoY rast)
Kompenzácie	D.1	6 885	7 025	4,6%	5,3%
Medzispotreba	P.2	4 260	4 580	6,9%	10,0%
Spotreba fixného kapitálu	P.51c	2 776	3 014	1,9%	7,9%
Naturálne sociálne dávky	D.632	3 975	3 993	3,3%	3,8%
Trhová produkcia (tržby)	P.10	3 107	3 266	5,1%	6,5%
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4 268	4 831	55,3%	67,0%

EDP – jamá notifikácia, apríl 2016

Zdroj: Eurostat, ŠÚ SR

Nová metodika ESA 2010 výrazne zmenila pravidlá pre posudzovanie zaradenia subjektov do sektora VS.² Z toho titulu boli následne viaceré subjekty preradené do sektora verejnej správy. Tieto zmeny majú vplyv na príjmy a výdavky VS (podrobnejšie tabuľka nižšie). Po preradení subjektu do sektora verejnej správy dochádza aj k aktualizácii QNA (spravidla koncom roka).

Tabuľka B2: Preradenie subjektov do sektora verejnej správy

Subjekt VS	Preradenie vo VÚ	Preradenie v QNA	Revidovaný časový rad
Železnice Slovenskej republiky	Jar 2013	Apríl 2014	2011+
Zdravotnícke zariadenia	Jeseň 2013	Október 2014	2005+
Eximbanka	Jeseň 2013	Október 2014	1997+
Agentúra pre núdzové zásoby ropy	Jeseň 2013	Október 2014	2013+
Národná diaľničná spoločnosť	Jeseň 2013	Október 2014	2005+
Dopravné podniky	Jar 2014	Apríl 2015	2014+
Recyklačný fond	Jeseň 2014	Október 2015	2001+
Fond na podporu vzdelávania	Jeseň 2014	Október 2015	1997+
Železničná spoločnosť Slovensko	Jar 2015	Apríl 2016	2005+
Slovenská reštrukturalizačná	Jar 2015	Apríl 2016	
Národný rezolučný fond	Jar 2015	Apríl 2016	
MH Invest	Jar 2015	Apríl 2016	
JAVYS a.s.	Jeseň 2015	Október 2016	2012+
MH Invest II	Jar 2016	Apríl 2017	2015+

Zdroj: MF SR

Rozdiely môžu existovať aj vo vstupných údajoch. QNA ako aj ročnú notifikáciu pripravuje ŠÚ SR z výkazov FIN³, ktoré zbiera Štátna pokladnica (ŠP). QNA údaje, slúžiace najmä pre účely rýchleho odhadu konečnej spotreby a verejných investícií, vychádzajú prevažne z výkazov t+30 (výkaz je zhotovený 30 dní od konca mesiaca). Tam ešte nebývajú plne zohľadnené údaje za samosprávy a ani pohľadávky a záväzky. Druhé spresnenie údajov, z ktorého vychádzajú konečné kvartálne údaje, nastáva v období t+50. Pre účely

² Podrobnejšie v Manuáli k vládnemu dlhu a deficitu Eurostatu <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

³ Podrobnejšie o výkazoch FIN na stránke <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9405>

notifikácie Eurostatom je taktiež možné vychádzať z dodatočných údajov o zmenách pohľadávok a záväzkov.

Zmeny v metodike ESA pre vládne účty vznikajú z dvoch titulov. K veľkým zmenám metodiky ESA, vrátane sprievodnej regulácie EK⁴, dochádza vo viac ako desaťročných intervaloch. Eurostat spresňuje interpretáciu ESA v oblasti VÚ v Manuáli k vládnemu dlhu a deficitu. Po jarnej a jesennej notifikácii údajov sú zmeny najprv zohľadnené vo vládných účtoch. Kvartálne národné účty sú revidované až dodatočne s niekoľko mesačným posunom (spravidla na konci príslušného roka).

1.1.1. Identifikácia trendu a vzťahov

Prognóza začína extrapoláciou doterajšieho vývoja a vzťahov na úrovni jednotlivých položiek.

Historické údaje sú pre tento účel očistené o EÚ fondy vrátane spolufinancovania, vplyv preradených subjektov, jednorazové vplyvy (viac v Boxe 2), diskrečné opatrenia, a iné metodické zmeny.⁵ Vzhľadom na krátky časový horizont prognózy je dôležité zohľadniť vývoj z posledných rokov. V prípade, ak nie je jasná korelácia s inou premennou, je možné vychádzať zo základných prístupov:

- Zachovanie podielu na HDP
- Zachovanie nominálneho/reálneho rastu za minulý rok alebo priemeru viacerých rokov
- Zachovanie reálnej hodnoty a aplikovanie rastu o cenový deflátor (deflátor HDP alebo CPI).

Základný scenár vychádza z predpokladu nezmenených politík a ukazuje, ako by sa vyvíjali verejné financie, ak by vláda neprijala žiadne dodatočné opatrenia. Vývoj jednotlivých položiek celkových výdavkov verejnej správy by tak bol ovplyvnený najmä makroekonomickým prostredím (indexy pre jednotlivé výdavkové položky v Tabuľke 1) alebo súčasným legislatívnym stavom. V aktuálnom kole prognózy sa používajú indexy z predošlého ukončeného kola makroekonomickej prognózy.

Príklady výdavkových položiek priamo napojených na ekonomický či demografický vývoj:

- Priznané (starobné a iné) dôchodky (8,4 % HDP) sú spravidla valorizované o dôchodcovskú infláciu a demografický vývoj.
- Náklady na dávky v nezamestnanosti (0,2 % HDP) sa odvíjajú od situácie na trhu práce a počet poberateľov.
- Náklady na dlh (1,65 % HDP) sú ovplyvnené celkovou úrovňou dlhu a vývojom úrokových sadzieb.
- Časť miezd vo VS je valorizovaná automaticky. Napríklad platy zdravotných pracovníkov sú podľa platnej legislatívy naviazané na rast priemernej mzdy v hospodárstve.

Tabuľka 1: Indexy využívané na prognózu jednotlivých výdavkových položiek

Položka	ESA 2010	Index – FP
Kompenzácie zamestnancov	D.1	Tempo rastu miezd v ekonomike pri predpoklade stabilnej zamestnanosti vo VS
Medzispotreba	P.2	Inflácia (CPI)
Spotreba fixného kapitálu	P.51c	Polynomický trend
Naturálne sociálne dávky	D.632	Historický trend a rast príjmov VZP (EAO + platba štátu)
Tržby	P.10	nHDP a CPI (pre subjekty VZP je vývoj v súlade s D.632)

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:EN:PDF>

⁵ Pri EÚ fondoch vychádzame z údajov o platbách riadiacich orgánov z RIS nakoľko údaje ŠP nemajú zdrojovú klasifikáciu pre všetky subjekty. Diskrečné opatrenia a jednorazové vplyvy za minulosť vychádzajú z kvantifikácie IFP. Pri metodických zmenách sa jedná najmä o preradenie nových subjektov (napr. NDS alebo ŽSR). ŠÚ SR aktualizuje údaje v celom časovom rade od roku, kedy bol daný subjekt preradený do sektora VS.

Sociálne dávky okrem D.632	D.62	Historický trend a schválený RVS
Subvencie	D.3	Historický trend
Investície verejnej správy (THFK)	P.51g	nHDP upravený o elasticitu daň. príjmov a RVS pre vybrané subjekty

Zdroj: MF SR

Box 2: Očisťovanie bázy o EÚ fondy, vplyv nových subjektov a jednorázové vplyvy

Bázu pre výdavky je vhodné analyticky očistiť o viacero faktorov. Na začiatku je vhodné rozdeliť výdavky podľa zdrojov, resp. oddeliť vplyv EÚ fondov. Najmä na začiatku a konci programového obdobia dochádza k významnej volatilitě čerpania EÚ zdrojov. Zdrojová klasifikácia rozlišuje tri typy výdavkov – výdavky financované zo štátneho rozpočtu (ŠR), z prostriedkov EÚ a zo spolufinancovania zo ŠR. Výdavky naviazané na financovanie z EÚ fondov sú prognózované samostatne, pretože nasledujú špecifický viacročný cyklus.

Následne sú oddelené vybrané významné subjekty v sektore VS, ktoré sa prognózujú samostatne. Jedná sa najmä o veľké štátne podniky (NDS, ŽSR, ŽSSK, EOSA, DP, EXIM a JAVYS) a zdravotnícke zariadenia (ZZ) v sektore VS. Bežný rok sa prognózuje po položkách na základe dodatočných informácií dostupných z monitoringu rozpočtu, ostatné roky v súlade s historickým trendom a základným scenárom. K oddeleniu dochádza najmä z dôvodu, že niektoré subjekty patria medzi platcov DPH. Majú tak vplyv na daňovú základňu, ktorý je nutné kvantifikovať pre potreby daňovej prognózy. V prípade neočakávaného vývoja je takto možné zapracovať aj dodatočné opatrenia a efekty v rámci konkrétnych subjektov.

Jedným z krokov je aj očistenie jednotlivých položiek o známe jednorázové vplyvy. Ide o výdavky, ktoré nemajú štruktúrny charakter. Nemali by byť zahrnuté v báze pre indexáciu, pretože by dochádzalo k zbytočnému nadhodnocovaniu vývoja výdavkov VS v nasledujúcich rokoch.

Základné princípy uvažovania nad jednorázovými výdavkami:

- Dočasný vplyv na deficit (výdavky spojené s jednorázovou udalosťou)
- Výdavky s významným vplyvom na rozpočet (0,05% resp. 0,1% HDP)
- Výdavky spojené s opatreniami, ktoré nemajú štruktúrny charakter.

Príklady jednorázových výdavkov:

- EÚ korekcie
- SK PRES (Slovenské predsedníctvo v Rade EÚ)
- Náklady spojené s odstránením škôd po prírodných katastrofách.

1.1.2. Expertné úpravy

Expertné úpravy slúžia na zapracovanie dodatočných informácií o skutočnom plnení RVS počas bežného roka. Vychádzajú zo zdokumentovaného vývoja z minulosti a mali by sa zameriavať najmä na aktuálny rok, pre ktorý sú dostupné dodatočné informácie. Odhad na nasledujúce roky by mal vychádzať najmä z dlhodobého historického vývoja. Expertné úpravy by nemali predpokladať razantné zmeny charakteru hospodárskej politiky. Vychádzajú najmä z odhadu plnenia rozpočtu počas bežného roka (Mesačný monitoring, Rozpočtový informačný systém) a odhadu sezónne očistených kvartálnych národných účtov (SA QNA), ktoré pripravuje ŠÚ SR.

Podrobnejšie k zdrojom údajov pre aktuálny rok:

- Mesačný monitoring rozpočtu: Pokrýva celú VS, ale jednotlivé položky sú účtované v klasifikácii EKRK. Obsahuje aj detailné údaje o významných subjektoch VS ako štátne podniky a zdravotnícke zariadenia. Vychádza z informácií samotných subjektov, ktoré sa môžu ex post ukázať ako nadhodnotené vzhľadom na existujúce prekážky pri čerpaní alokovaných prostriedkov.
- Kvartálne výkazy subjektov VS v Štátnej pokladnici: Subjekty VS zasielajú finančné výkazy (FIN) Štátnej pokladnici. Rozdiely medzi QNA a notifikáciou VÚ Eurostatom sú popísané v Boxe 1.
- Rozpočtový informačný systém (RIS): FP zohľadňuje upravený štátny rozpočet a aj reálne čerpanie či výdavky riadiacich orgánov pokryté z EÚ fondov s detailom za rezorty a ich organizácie. Rozpočty samospráv na nasledujúce obdobie vychádzajú najmä z odhadov MF SR. Dodatočne schválené rozpočty samospráv sú počas roka nahrávané do modulu RIS SAM.

Príklady expertných úprav:

- Viacročné cykly: Nad rámec bežného vývoja sú niektoré výdavkové položky ovplyvnené viacročnými cyklami (napr. vyššie výdavky na konci volebného cyklu). Čerpanie EÚ fondov sa vyznačuje pomalším nábehom na začiatku PO a výrazným zrýchlením v jeho závere.
- Štrukturálne zlomy: Rýchle ochladenie ekonomiky po dlhšom období rastu môže ovplyvniť historické trendy, ktoré platili v minulosti (napr. sociálne dávky).

1.1.3. Diskrečné opatrenia

Nad rámec bežného vývoja zohľadňuje prognóza diskrečné opatrenia s kvantifikovaným fiškálnym vplyvom. V základnom scenári by mali byť zahrnuté všetky opatrenia, ktoré sú dostatočne špecifikované a kredibilne ohlásené. Ideálne by mali byť v pokročilom štádiu legislatívneho procesu, alebo aspoň schválené vládou v súlade s prístupom Výboru pre daňové prognózy. Fiškálny vplyv zohľadnených opatrení vychádza z doložky vplyvov, kvantifikácie IFP alebo daného rezortu. Zohľadňuje sa spravidla hrubý statický vplyv opatrenia na výdavky v plnej výške, bez očisťovania o sekundárne nepriame makroekonomické efekty alebo o vplyvy na príjmovú stranu rozpočtu. V prípade opatrení na položke kompenzácií (a investícií) sa berie do úvahy ich vplyv nad rámec historického vývoja. Opatrenie by teda malo viesť k rýchlejšiemu rastu miezd ako v ekonomike, resp. historického trendu.

Rozpočtové opatrenia nemusia byť dobrým indikátorom pre diskrečné opatrenia. Pri identifikácii opatrenia je dôležité či sa jedná o skutočne novú výdavkovú položku (napr. z titulu zmeny legislatívy a zavedenia novej dávky). Alternatívne by úsporné opatrenia mali predstavovať zníženie celkovej obálky výdavkov, ktoré boli financované v minulých rokoch (napr. spomalenie indexácie dôchodkov). Rozpočtové pravidlá umožňujú presun neminutých zdrojov medzi rokmi.⁶

Princípy, ktoré by mali spravidla plniť opatrenia zahrnuté v základnom scenári:

- *Dostatočne detailne špecifikované opatrenia:* Ideálna informácia je doložka vplyvov, ktorá kvantifikuje EKRK/ESA vplyv nad rámec schváleného rozpočtu s presným vplyvom v každom roku.
- *Opatrenia v pokročilom schvaľovacom procese:* Opatrenia by mali byť prijaté alebo aspoň kredibilne ohlásené. Kritérium, ktoré by malo byť splnené a je používané aj v procese tvorby daňovej prognózy, je schválenie vládou alebo pokročilý proces schvaľovania v NR SR. Neformálne a neverejné informácie by nemali byť reflektované.

⁶ Paragraf 8 zákona o rozpočtových pravidlách VS.

- *Opatrenia by mali mať dodatočný vplyv nad rámec bežného vývoja:* Pri kompenzáciách dochádza ku každoročnému rastu miezd a ohlásené opatrenie môže len kopírovať tento rast.

Postup pri kvantifikácii opatrení (OBR 2014: 18):

1. Statický efekt - priamy vplyv ak by nedošlo k zmenám správania
2. Okamžitý behaviorálny efekt na firmy/jednotlivcov/domácnosti
3. Behaviorálne efekty na mikroúrovni s nízkym vplyvom na ekonomiku ako celok
4. Behaviorálne efekty na makroúrovni s vplyvom na ekonomiku ako celok
5. Celkový čistý vplyv

Fiškálna prognóza IFP zohľadňuje spravidla statické vplyvy na výdavky. Vzhľadom na nedostatok kvalitných údajov a odhadov pre SR bežne nie sú zapracované behaviorálne efekty, resp. iba vo forme expertných úprav v prípade ak je efekt negatívny. Behaviorálne efekty, pokiaľ sú pozitívne, predstavujú pozitívne riziko pre prognózu. V prípade opatrení s makroekonomickým vplyvom (napr. zvýšenie príplatkov za nočnú prácu) je odhad urobený samostatne v rámci prípravy zvyšných častí makroekonomickej prognózy.

1.2. *Most likely scenár*

Most likely scenár (s vysokou pravdepodobnosťou realizácie) **vybraných verejných výdavkov môže uvažovať aj s nedostatočne špecifikovanými opatreniami.** Tento scenár vychádza zo základného scenára a nad jeho rámec sú zahrnuté pravdepodobné vplyvy dodatočných opatrení. Scenár *most likely* môže zapracovať aj očakávaný vplyv opatrení, ktoré sú zatiaľ nedostatočne špecifikované alebo sa nachádzajú len v začiatkových fázach legislatívneho procesu. Ich termín realizácie by mal byť známy. Nad rámec základného scenára môže prognóza zapracovať aj vplyv plnenia rozpočtových pravidiel. Podobne môže prognóza zohľadňovať štatistické a metodické riziká, ku ktorým sa vyjadril ŠÚ SR či Eurostat. Prehľad plnenia rozpočtových pravidiel na národnej a európskej úrovni je zahrnutý v Programe stability a Návrhu rozpočtového plánu. Štruktúra konsolidácie by mala vychádzať zo zaužívanej praxe. V minulosti boli konsolidačné balíky zamerané na výdavkovú ako aj príjmovú stranu rozpočtu.

2. Prognóza výdavkov vlády

Do makroekonomickej prognózy a HDP priamo vstupujú z verejných výdavkov len (konečná) spotreba a investície vlády. Fiškálna prognóza odhaduje vývoj konečnej spotreby a vládnych investícií na úrovni jednotlivých položiek. Najväčšie položky sú mzdové náklady, nákup tovarov a služieb a zdravotná starostlivosť. Na verejných investíciách má významný podiel financovanie z EU fondov (tretina v 2016). Nepriamy vplyv na ekonomiku majú aj sociálne dávky, ktoré ovplyvňujú spotrebu domácností.

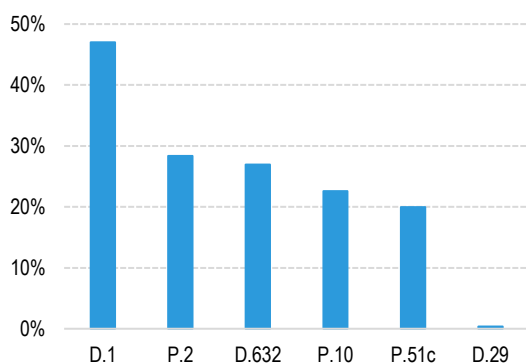
2.1. Vládne výdavky

Konečná spotreba verejnej správy (KSVS, ESA P.3) predstavuje príspevok vládnej spotreby do výpočtu HDP. Zahŕňa náklady na uspokojenie potrieb obyvateľov, pri ktorých je vláda konečným nositeľom výdavkov. Zahŕňa tiež hodnotu tovarov a služieb vyrobených a predaných subjektami pod hlavičkou štátu. Odlišuje sa od konceptu celkových výdavkov verejnej správy (viac o rozdieloch v Boxe 3). V roku 2016 dosiahla KSVS 29,5 % HDP. Najväčší podiel na konečnej spotrebe VS majú kompenzácie zamestnancov, medzispotreba a naturálne sociálne dávky.

Prognóza KSVS slúži ako jeden z dvoch hlavných vstupov pre makroekonomickú prognózu. Zodpovedá odhadu spotreby vlády (G) pre výpočet HDP pomocou výdavkovej metódy. Odhad na horizont prognózy je tvorený v súlade s postupom opísaným v predchádzajúcej kapitole pričom dochádza k odhadu na úrovni jednotlivých položiek.

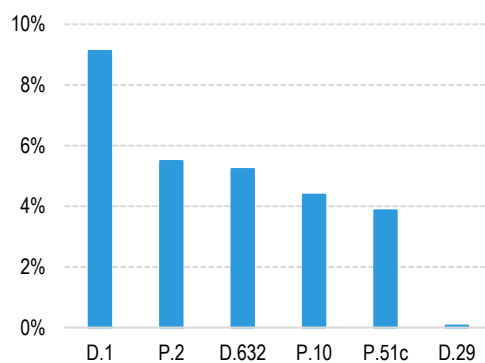
Verejné investície (tvorba hrubého fixného kapitálu – THFK, P.51g) ovplyvňujú vývoj HDP ako súčasť celkových investícií v ekonomike. Verejné investícií dosahujú približne 3,2 % HDP. Celkovo ide o najvolatilnejší prvok, ktorý sa prognózuje v rámci fiškálnej projekcie. Pri prognóze verejných investícií je dôležité sledovať významné subjekty v sektore VS ako aj celkový nábeh investícií z EÚ fondov.

Graf 1: Štruktúra KSVS, 2016 (% KSVS)



Zdroj: Eurostat

Graf 2: Štruktúra KSVS, 2016 (% HDP)



Zdroj: Eurostat

Vzorec na výpočet KSVS:

$$KSVS = D. 1 + P. 2 + P. 51c + D. 632 + D. 29 - (P. 11 + P. 12 + P. 131)$$

Kde:

D. 1 = zaplatené kompenzácie zamestnancom verejnej správy

P. 2 = výdavky na medzispotrebu (nákup tovarov a služieb)

P. 51c = spotreba fixného kapitálu

D. 632 = naturálne sociálne transfery (nákup zdravotnej starostlivosti zdravotnými poisťovňami)

D. 29 = dane z produkcie zaplatené subjektami VS

P. 10 = **P. 11** + **P. 12** + **P. 131** = trhová produkcia vytvorená pre vlastné konečné použitie, ostatná netrhová produkcia (najmä tržby prijaté subjektami VS)

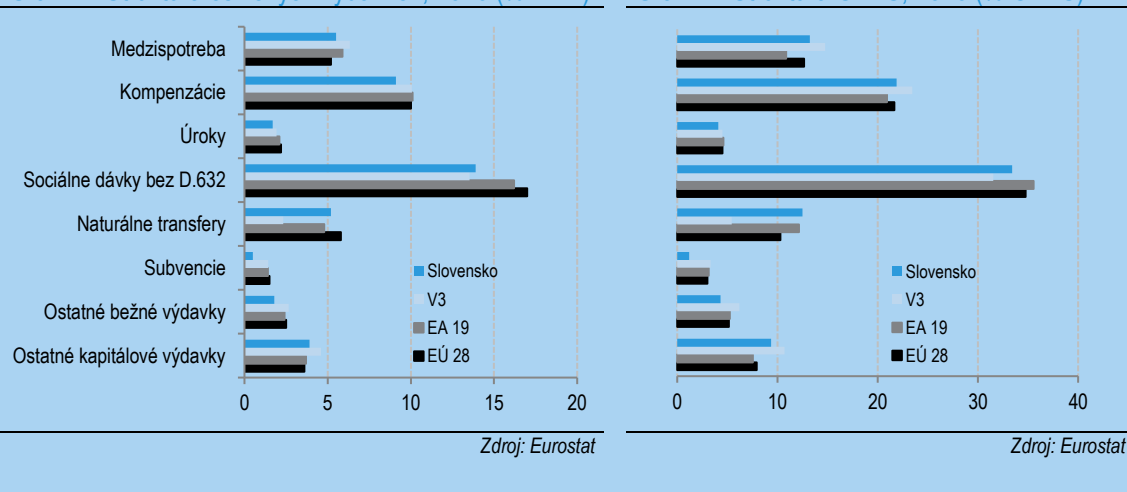
Box 3: Rozdiely medzi celkovými vládnymi výdavkami a konečnou spotrebou VS

Celkové výdavky verejnej správy zahŕňajú bežné a kapitálové výdavky celého sektora VS. V roku 2016 predstavovali 41,5 % HDP (priemer za roky 2008-2015 je približne rovnaký). Slovensko má veľmi podobnú štruktúru verejných výdavkov ako krajiny V3. Výnimkou sú naturálne sociálne dávky (zdravotníctvo), kde je pomer výdavkov k HDP viac ako dvojnásobný v porovnaní s priemerom V3. V porovnaní s EÚ 28 patrili celkové výdavky medzi jedny z najnižších.

Len niektoré položky KSVS sú aj súčasťou celkových verejných výdavkov. Do celkových výdavkov z KSVS vstupujú kompenzácie, medzispotreba, dane z produkcie a naturálne sociálne dávky. Celkovo ide o dva rozdielne koncepty uvažovania. Celkové výdavky sledujú skutočné účtovné výdavky vlády v plnej miere. Konečná spotreba zahŕňa tú časť spotreby, v ktorej je vláda konečným nositeľom výdavkov (napr. dávky v nezamestnanosti budú vstupovať iba do celkových výdavkov, pretože tieto financie spotrebuje recipient dávky a nie vláda). KSVS tiež berie do úvahy hospodárske výsledky podnikov pod hlavičkou štátu (tržby), ktoré vstupujú do výpočtu a znižujú tak konečnú spotrebu.

Graf B1: Štruktúra celkových výdavkov, 2016 (% HDP)

Graf B2: Štruktúra CVVS, 2016 (% CVVS)



Vstupom z prognózy výdavkov pre potreby makroekonomickej prognózy je odhad vývoja nasledujúcich položiek⁷:

- KSVS na úrovni jednotlivých položiek ako aj odhad vývoja atypickej makrozákladne pre DPH (P.2)
- THFK ako aj odhad vývoja atypickej makrozákladne pre DPH
- Celkový objem využitých EÚ fondov, vrátane rozdelenia na čerpanie v sektore VS a mimo sektora či čerpanie v rámci bežných a kapitálových výdavkov
- Zamestnanosť a jej rast v sektore S.13
- Sociálne dávky (D.62)

⁷ Pri prognóze vybraných výdavkov sa vychádza z poslednej schválenej makroekonomickej prognózy a nedochádza tak k iterácii.

Vzhľadom na špecifickosť podmienok, ako aj rozdiely z pohľadu platcu DPH, je nevyhnutné, aby boli veľké štátne podniky (najmä dopravné podniky, NDS, EOSA, ŽSR, ŽSSK či zdravotnícke zariadenia) prognózované samostatne.⁸

2.2. Špecifické predpoklady vývoja jednotlivých položiek

V úvodnej kapitole boli spomenuté predpoklady, ktoré sú všeobecne aplikovateľné pri prognóze všetkých položiek konečnej spotreby a vládnych investícií. Nasledujúce podkapitoly zahŕňajú zoznam špecifických predpokladov, ktoré sa viažu k prognózovaniu vývoja jednotlivých položiek.

2.2.1. Kompenzácie (D.1) a zamestnanosť

Kompenzácie zahŕňajú vyplatené mzdy a odmeny zamestnancov VS ako aj zaplatené odvody. Predstavujú približne 9 % HDP a sú tak pod priemerom EÚ 28 (10,1 % HDP) a eurozóny (10 % HDP).

Základný scenár prognózy predpokladá rast balíku kompenzácií na úrovni rastu nominálnych miezd v súkromnom sektore. Z dlhodobého hľadiska môžu vyššie mzdy v súkromnom sektore viesť k výraznému odlivu zamestnancov z VS (príkladom je školstvo). Takto vzniká tlak na navyšovanie miezd vo VS. Lepší vývoj súkromných miezd zvyšuje príjmy štátu z odvodov a daní, ktoré môžu byť využité na zvýšenie mzdových výdavkov počas roku.

Zamestnanosť VS slúži ako odhad počtu zamestnancov pracujúcich pre subjekty v sektore verejnej správy. Medzi najpočetnejšie skupiny zamestnancov VS patria nielen zamestnanci v štátnej službe a vo verejnom záujme (štátni úradníci), ale aj učelia, zdravotnícky personál alebo policajti. Tiež sem patria zamestnanci preradených subjektov ako ŽSR, NDS či zamestnanci Sociálnej a Zdravotnej poisťovne. Na základe odhadov zamestnanosti a celkového balíku kompenzácií je možné dopočítať priemernú mzdu vo VS. Pre aktuálny rok sú kľúčové aj kvartálne dáta (QNA), ktoré môžu pomôcť spresniť odhad.

Predikcia zamestnanosti sa odvíja najmä od predpokladov rozpočtu. Historicky je trend rastu počtu miest v súlade s predpokladmi rozpočtu VS. Významné zmeny v zamestnanosti vo VS vznikajú najmä z titulu preadávania subjektov do tohto sektora. RVS zohľadňuje tieto zmeny až nasledujúci rok.⁹

Prognóza spravidla zohľadňuje vplyv dodatočných opatrení nad rámec predpokladaného rastu v súkromnom sektore. Pri ohlásenom zvyšovaní počtu zamestnancov je zohľadnený celý vplyv. Pri plánovanom šetrení na mzdách býva implementácia spravidla pomalšia. To vychádza z predpokladu nízkej flexibility znižovania miezd. Tá môže byť zapríčinená už existujúcimi kolektívnymi dohodami alebo obavami zamestnávateľov z hroziaceho poklesu produktivity. Prognóza preto môže uvažovať s pomalším než deklarovaným poklesom miezd. Podrobnejšie k vplyvu kolektívneho vyjednávania v Boxe 3.

Vo vybraných prípadoch sú mzdy naviazané na vývoj priemernej mzdy v hospodárstve (napr. mzdy ústavných činiteľov, sudcov či zdravotníckych pracovníkov). Navyšovanie minimálnej mzdy má vplyv na

⁸ Investície a medzispotreba verejného sektora (VS) sú popri konečnej spotrebe domácností makrozákladňou, z ktorej sa platí daň z pridanej hodnoty (DPH). Avšak nie všetky subjekty VS sú súčasťou takto koncipovanej atypickej makrozákladne pre DPH. Od celkovej medzispotreby (resp. investícií) verejného sektora S.13 sa odpočítavajú vybrané podnikateľské organizácie, ktoré sú platcami DPH a napriek tomu sú podľa usmernenia Eurostatu klasifikované ako subjekty VS. Ide najmä o Železnice Slovenskej republiky (ŽSR), Železničnú spoločnosť (ŽSSK), Národnú diaľničnú spoločnosť (NDS), Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov (EOSA), Jadrová a vyradovacia spoločnosť (JAVYS) a dopravné podniky najväčších slovenských miest.

⁹ Koncept ESA 2010 sa výrazne líši od zamestnanosti vo VS podľa RVS, pretože ESA 2010 započítava do zamestnanosti ženy na materskej, pracujúcich väzňov a neprepočítava sa na *full-time equivalent* (FTE). Zamestnanosť podľa ESA je teda vyššia o približne 30 tis. osôb v porovnaní so zamestnanosťou podľa RVS. Prognóza počtu zamestnancov vo VS v koncepte ESA 2010 vychádza z podkladových dát zo ŠÚ SR.

nízke mzdy zamestnancov, najmä v samospráve. Podľa údajov Sociálnej poisťovne poberá približne 40 tisíc zamestnancov samospráv mzdu blízko svojich minimálnych nárokov.

Box 4: Vplyv kolektívneho vyjednávania a ohláseného zvyšovania plátov vo verejnej správe

Kolektívne vyjednanie má vplyv na približne 80 % zamestnancov vo VS vrátane pedagogických a odborných zamestnancov. Ak sa kolektívne vyjednanie netýka pedagogických a odborných zamestnancov, podiel predstavuje cca 58 %. Navýšenie plátov o 1 % cez kolektívne vyjednanie vyžaduje dodatočné zdroje v objeme približne 38,5 mil. eur (bez pedagogických a odborných zamestnancov). Navýšenie plátov pedagogických pracovníkov v regionálnom školstve o 1 % od januára daného roka vyžaduje dodatočné zdroje v objeme cca 17 mil. eur (1 % navýšenie od septembra predstavuje dodatočné zdroje vo výške cca 7 mil. eur).

Školy majú relatívnu voľnosť pri určovaní ostatných zložiek platu svojich zamestnancov. Priemerné platy tak môžu rásť pomalšie alebo aj rýchlejšie ako je ohlásené zvyšovanie. Dôvodom môže byť navýšenie iba tabuľkových plátov bez úpravy príplatkov alebo využitie zdrojov na iné účely. Navýšenie príplatkov na školách nad rámec ohláseného zvyšovania plátov môže viesť k rýchlejšiemu zvyšovaniu miezd.

2.2.2. Medzispotreba (P.2)

Medzispotreba zahŕňa nakúpené a spotrebované tovary a služby v rámci VS. Táto položka predstavuje približne 5 - 6 % HDP, čo je hodnota tesne pod priemerom EÚ 28 (6,1 % HDP) a na úrovni eurozóny (5,3 % HDP). Výdavky na medzispotrebu majú relatívne volatilný vývoj, do značnej miery závisia od rozhodnutia subjektov počas roka. Historicky možno pozorovať realizáciu plánovaného šetrenia na tejto položke.

Základný scenár prognózy uvažuje rast medzispotreby o infláciu (index CPI). Pre medzispotrebu predpokladá zachovanie reálneho objemu nakupovaných tovarov a služieb. Výdavky v rámci tejto položky by tak mali rásť iba o rast cenového indexu. Pre spresnenie odhadu v aktuálnom roku sú užitočné aj QNA. Dodatočne ohlásené opatrenia vlády sú premietané v plnej miere do vyšších výdavkov.

2.2.3. Spotreba fixného kapitálu (P.51c)

Spotreba fixného kapitálu (odpisy) zahŕňa postupné znižovanie hodnoty verejne vlastnených fixných aktív v dôsledku bežného zastarávania. Tvoria približne 3,8 % HDP. Jedná sa o účtovnú položku, za ktorou nestoja reálne hotovostné výdavky. Táto položka vstupuje do výpočtu KSVS, ale nemá vplyv na celkové výdavky VS, ani na saldo VS. Pre bežný rok je kľúčový vývoj podľa kvartálnych národných účtov. Údaje zverejňuje ŠÚ SR, ktorý spotrebu fixného kapitálu počíta pomocou vlastnej metodiky.

Základný scenár prognózy predpokladá lineárny alebo polynomický trend ďalšieho vývoja. Tento index vychádza z historického trendu. Teoreticky by tento výpočet mal vychádzať z objemu existujúceho fixného kapitálu vo VS (budovy alebo stroje). Ten sa postupne odpisuje s poklesom ich trhovej hodnoty z dôvodu zastarávania a celkového opotrebenia. Pri spotrebe fixného kapitálu sa nekvantifikujú žiadne opatrenia.

2.2.4. Naturálne sociálne dávky (D.632)

Naturálne sociálne dávky zahŕňajú najmä výdavky VS na nákup zdravotnej starostlivosti. Naturálne sociálne transfery slúžia na nákup výrobkov a služieb, ktoré poskytujú trhoví výrobcovia domácnostiam.

Tvorí približne 5 % HDP, čo je pomer mierne vyšší oproti priemeru EÚ 28 (4,8 % HDP), ale nižší ako priemer eurozóny (5,8 % HDP). V praxi naturálne sociálne dávky predstavujú náklady na nákup zdravotnej starostlivosti¹⁰ zdravotnými poisťovňami (ZP).¹¹ ZP tieto náklady uhrádzajú najmä z prijatého poistného od ekonomicky aktívnych obyvateľov (EAO) a z platby štátu za niektoré skupiny obyvateľov (študenti, dôchodcovia atď.).

Základný scenár vychádza z historického trendu a z odhadu vývoja odvodov na VZP. Na základe historického trendu sa prognózujú výdavky spojené s činnosťou niektorých organizácií ako Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS) alebo Národné centrum zdravotníckych informácií (NCZI). Na zvyšok má vplyv najmä odhad rastu odvodov na VZP, ktorý priamo závisí od rastu ekonomiky a s ním súvisiacim rastom miezd či zamestnanosti. Zjednodušene, predpokladáme, že všetky nové zdroje, či už od ekonomicky aktívneho obyvateľstva alebo platby štátu, budú v zdravotníctve minuté v priebehu roka. Dodatočne ohlásené opatrenia vlády v aktuálnom roku sú premietané v plnej miere do vyšších výdavkov.

2.2.5. Tržby z predaja výrobkov a služieb (P.11+P.12+P.131)

Tržby zahŕňajú príjmy subjektov VS z predaja nimi poskytovaných tovarov a služieb. Tržby vo VS sa skladajú z troch rôznych položiek. Prvou z nich je trhovú produkciu (P.11), ktorá zahŕňa výrobu a predaj tovarov alebo služieb za ekonomicky významné ceny. Môže tak ísť o výrobu v rámci verejných zbrojárskych závodov alebo predaj lístkov na autobusy či vlaky. Druhou skupinou sú platby za netrhovú produkciu (P.131), ktoré zahŕňajú napríklad predaj lístkov do múzea či platby nemocniciam a školám. Poslednou položkou je produkcia pre vlastné použitie (P.12), ktorá zahŕňa vlastnú tvorbu kapitálu. Spolu tvoria tržby približne 4 % HDP. Tržby znižujú konečnú spotrebu VS, vzhľadom na to, že ide o príjmovú položku.

Prognóza trhovej produkcie subjektov VS sa viaže na kombináciu rastu nominálneho HDP a inflácie vzhľadom na nedostatok vhodnejších alternatív pre prognózovanie. Tento index sa snaží zohľadniť nielen vývoj trhových cien, ale aj zmenu celkového objemu nakupovaných tovarov a služieb vytvorených subjektami VS. S rastom ekonomiky sa tak očakáva rast podnikateľských príjmov subjektov VS z dvoch dôvodov. Jedným z nich je samotný rast cien, preto aj nezmenený objem kupovaných tovarov a služieb vynáša vyššie príjmy. Druhým predpokladom je, že rast HDP je typicky sprevádzaný aj rastom zamestnanosti a príjmov. Tá by sa mala prejaviť aj na zvýšenom objeme spotreby komerčných služieb, ktoré sú vytvorené subjektami VS (napr. NDS, DP, ZSSK). Prognóza príjmov zdravotníckych zariadení vychádza z vývoja výdavkov na nákup zdravotnej starostlivosti (D.632).

2.2.6. Investície verejnej správy – THFK (P.51g)

Verejné investície (THFK) pokrývajú verejne prospešné investičné projekty, ktoré má na starosti štátna správa. THFK zahŕňajú rôzne projekty ako výstavba diaľničných úsekov, rekonštrukcia verejných budov a priestorov alebo výstavba štadiónov či nemocníc. Tvorí iba časť celkových investícií v ekonomike (15 – 20 %). V pomere k HDP ide o položku, ktorá tvorí približne 3,8 % (za posledných desať rokov). To je hodnota mierne nad priemerom EÚ 28 aj eurozóny (v oboch prípadoch ide o približne 3 % HDP). Ide o najvolatilnejšiu položku, ktorá sa prognózuje v rámci fiškálnej projekcie.

V základnom scenári sa rast THFK (bez EU zdrojov a spolufinancovania) prognózuje pomocou rastu nominálneho HDP, ktorý je prenášobný elasticitou daňových a odvodových príjmov. Prvým

¹⁰ Konkrétne ambulantnú a ústavnú zdravotnú starostlivosť, lieky, zdravotné pomôcky a ostatné služby.

¹¹ Reziduál medzi prijatým poistným a poistným plnením vieme čiastočne identifikovať a prognózovať. Konkrétne to sú náklady na prevádzku (v priemere tvoria za všetky ZP 3% prijatého poistného) a povinné príspevky ZP na činnosť ÚDZS, OS ZZS, NCZI. Nevysvetlený reziduál má priemernú hodnotu za roky 2011 - 2014 vo výške 75 mil. eur. Jedná sa najmä o platby VZP akcionárom, resp. vyplácanie ziskov alebo splácanie záväzkov. Tieto výdavky nevstupujú do výdavkov VZP.

predpokladom je, že verejné investície zachovávajú svoj pomer na HDP a preto by mali rásť v súlade s jeho rastom. Dlhodobo však klesá podiel daňových a odvodových príjmov v pomere k HDP. Preto je otázne, či by mali niektoré výdavkové položky rásť rýchlejšie ako položky príjmov VS. Takýto vývoj by v dlhodobom horizonte viedol k neudržateľnej situácii. Z toho dôvodu je opodstatnené zaviesť obmedzenie na rast kapitálových výdavkov oproti rastu HDP.

Pri prognóze verejných investícií je dôležité sledovať aj významné subjekty VS ako sú NDS a ŽSR. V oblasti rozvoja infraštruktúry patria medzi najväčších verejných investorov. Aktuálne plnenie projektov počas bežného roka môže mať výrazný vplyv na celkový level investícií VS. Rovnako je možné zohľadniť aj dodatočné informácie od sekcie EÚ fondov (SEF). Tie sa môžu týkať pozastavenia čerpania zdrojov v rámci niektorých operačných programov.

2.2.7. Sociálne dávky okrem naturálnych sociálnych transferov (D.62)

Sociálne dávky zahŕňajú sieť príspevkov štátu, ktoré slúžia ako pomoc pri zvládaní špecifických sociálnych situácií. Sociálne dávky zahŕňajú dôchodkové dávky, dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky, štátne sociálne dávky a podporu (príspevok na dieťa, dávka v hmotnej núdzi) či platené poistné za poistencov štátu (sociálne aj zdravotné). V pomere k HDP ide o významnú výdavkovú položku. Sociálne dávky tvoria približne 14 % HDP pričom ide o najvýznamnejšiu položku celkových výdavkov vlády. Slovensko dosahuje približne úroveň krajín V3, zatiaľ čo tieto náklady sú výrazne pod priemerom EÚ 28 aj eurozóny (16 - 17 % HDP).

Prognóza sociálnych dávok spravidla preberá predpoklady rozpočtu, ktorý vychádza najmä z vývoja na trhu práce a vývoja v bežnom roku. Historicky sa rozpočtované objemy financií líšili iba minimálne od celkového skutočného čerpania na tejto položke. Do makroekonomickej prognózy vstupujú ako súčasť disponibilného príjmu domácností. Dôchodkové dávky v posledných troch rokoch prekonalí predpoklady rozpočtu pravdepodobne aj z titulu väčšieho počtu odchodov do dôchodkov a rastu priemernej dĺžky života.

Tabuľka 2: Porovnanie vývoja a čerpania vybraných sociálnych transferov (% HDP)

Typ	2012	2013	2014	2015	2016
Dôchodkové dávky (starobné a invalidné) (RVS)	7,94	8,01	8,09	8,14	8,09
Dôchodkové dávky (starobné a invalidné) (S)	7,81	8,01	8,26	8,22	8,44
Štátne sociálne dávky a podpora (RVS)	1,94	1,88	1,86	1,76	1,72
Štátne sociálne dávky a podpora (S)	1,91	1,87	1,80	1,71	1,63
Platené poistné za skupiny osôb ustanovené zákonom (RVS)	2,02	2,07	1,95	1,97	1,99
Platené poistné za skupiny osôb ustanovené zákonom (S)	2,22	2,09	1,92	2,03	2,01

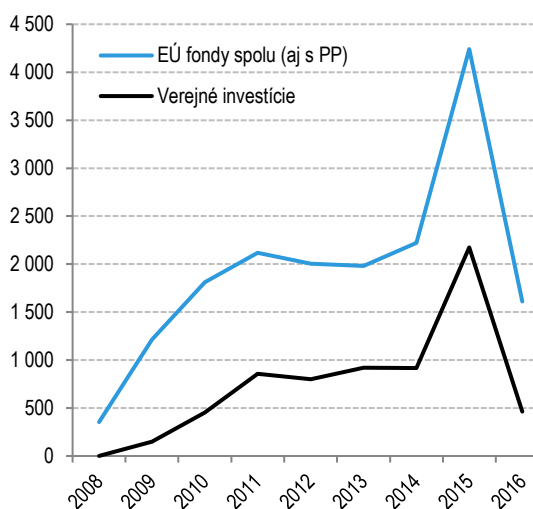
(RVS) – rozpočet verejnej správy, (S) – skutočnosť

Zdroj: MF SR

2.3. Prognóza vývoja EÚ fondov

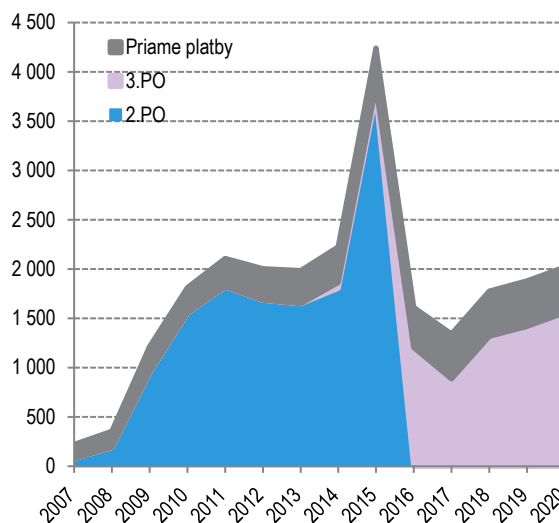
EÚ fondy môžu výrazne ovplyvňovať najmä verejné investície. S postupným nábehom 2. programového obdobia sa zvyšoval podiel verejných investícií financovaných z EÚ fondov až na 54 % v roku 2015. Koniec 2. PO bol sprevádzaný výrazným dočerpávaním EÚ zdrojov, najmä nárastom kapitálových výdavkov v rokoch 2014 a 2015. Údaje za rok 2016 ukazujú, že 3. PO sa vyznačuje pomalším nábehom EÚ fondov, najmä pri verejných investíciách. V roku 2016 predstavovali investície financované z EÚ zdrojov tretinu.

Graf 3: Profil čerpania v 2.PO (mil. eur)



Zdroj: MF SR

Graf 4: Čerpanie EÚ fondov počas PO (mil. eur)



Zdroj: MF SR

Základným predpokladom prognózy je, že ročný profil celkového čerpania súčasného 3. programového obdobia je zhodný s profilom čerpania v minulom PO. Prognóza vychádza z údajov MF SR o mesačnom čerpaní od riadiacich orgánov. Sledované údaje sú najprv očistené o priame platby v poľnohospodárstve (PP). Odhad sa robí na očistených položkách, ktoré sa následne indexujú tak, aby ich prognózovaný vývoj kopíroval trendy odpozorované počas predchádzajúceho programového obdobia. Tento predpoklad zapracúva najmä nerovnomernosť čerpania EÚ fondov v rámci PO. Začiatok PO sa vyznačuje pomalým nábehom čerpania, pretože v prvých rokoch dochádza k oznamovaniu výziev a predkladaniu projektov. Pre druhú polovicu PO je typické zrýchľujúce sa čerpanie, pretože dochádza ku skutočnému plneniu naplánovaných projektov.

Hlavné princípy využívané pri odhade čerpania EÚ fondov¹²:

- Odhad vychádza z údajov o čerpaní na hotovostnom princípe na úrovni riadiaceho orgánu.¹³ Zvyšok roka je odhadovaný podľa vývoja v minulom PO a rastu makroekonomických indexov.
- Profil čerpania počas súčasného 3. PO je podobný s profilom čerpania minulého PO.
- Prognózovaná hodnota predpokladá splnenie pravidla o minimálnom ročnom čerpaní v každom roku.
- EÚ fondy pre nové subjekty (NDS, ŽSR, etc.) sú prognózované samostatne.
- Odhad priamych platieb pre poľnohospodárstvo sa preberá z rozpočtu.

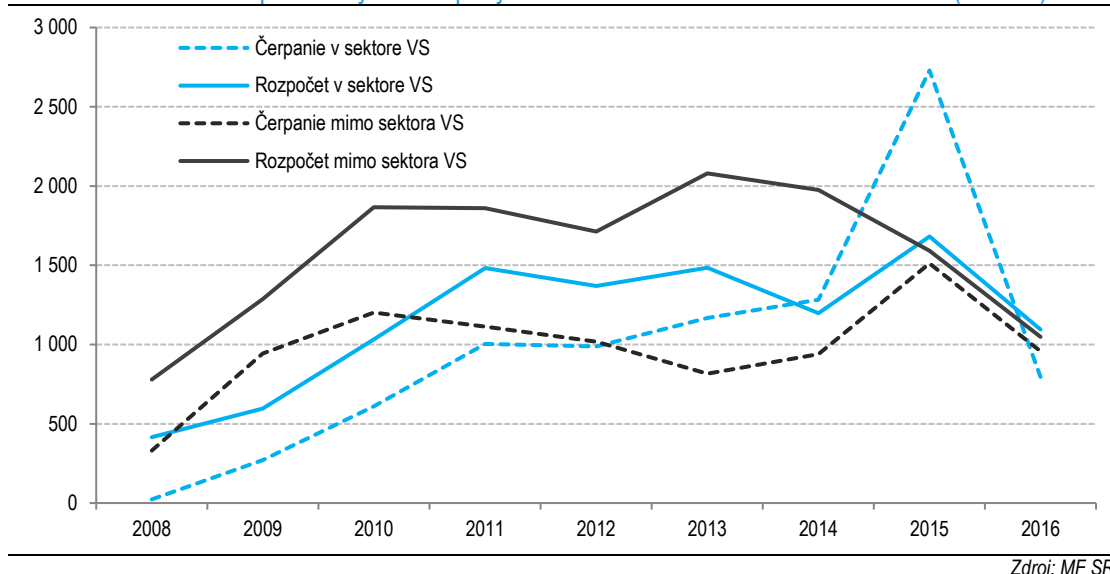
Výdavky financované z EÚ fondov nemajú vplyv na saldo VS, nakoľko sú automaticky imputované aktuálne príjmy (resp. pohľadávka) z EÚ v rovnakej výške. Vplyv na saldo majú iba výdavky na spolufinancovanie naviazané na EÚ zdroje.

Expertné úpravy môžu zohľadniť vplyv minimálneho ročného čerpania alebo aktualizáciu EÚ fondov. Prognóza automaticky predpokladá splnenie pravidla o minimálnom ročnom čerpaní. To zohľadňuje záujem zabrániť tomu, aby došlo k nenávratnému prepadnutiu zdrojov vyčlenených pre Slovensko (viac v Boxe 4).

¹² Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF) zahŕňajú Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Európsky sociálny fond (ESF), Kohézny fond (KF), Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) a Európsky námorný a rybársky fond (ENRF).

¹³ Hotovostné čerpanie je prvotný moment vstupu EÚ výdavkov do ekonomiky a ovplyvňuje dynamiku rastu výdavkov verejných aj súkromných subjektov. Ex post schvaľovanie a preplácanie týchto výdavkov národnými a následne európskymi orgánmi sa v tomto momente neberie do úvahy. Ex post vyčísľovanie korekcií vstupuje do kapitálových transferov a ovplyvňuje deficit, nie konkrétne prognózované hodnoty.

Graf 5: Porovnanie rozpočtovaných a čerpaných EÚ fondov v rámci a mimo sektora VS (mil. eur)



Akualizácia hotovostného čerpania/platieb na úrovni riadiacich orgánov (RO) čerpania môže slúžiť k spresneniu odhadu na bežný rok pre účely makroekonomickej prognózy. Výdavky financované z EÚ fondov vstupujú do výdavkov VS v dobe realizácie projektu. Ale až následne dochádza k ich preplateniu z RO a môže teda dochádzať k niekoľko mesačným posunom oproti dobe realizácie. Údaje o mesačnom čerpaní EÚ fondov sú dostupné iba na úrovni RO. Z tohto titulu sú hotovostné údaje o čerpaní EÚ fondov pre účely fiškálnej projekcie posúvané v čase/akualizované. Vychádza z predpokladu, že čerpanie prvých štyroch mesiacov nasledujúceho roka patrí k čerpaniu bežného roka. Akualizuje sa aktuálny rok a minulosť. Táto úprava sa týka bežných a kapitálových transferov. Hotovostné hodnoty z prvých štyroch mesiacov sa odpočítajú z aktuálneho roka a následne sa pripočítajú odhadnuté hotovostné hodnoty na prvé štyri mesiace nasledujúceho roka:

$$A_t = Y_t - \sum_{i=1}^4 M_{i,t} + \sum_{i=1}^4 M_{i,t+1}$$

Kde:

A_t = hodnota EÚ fondov v bežnom roku (akruál)

Y_t = celkové hotovostné čerpanie EÚ fondov v bežnom roku

$M_{i,t}$ = hotovostné čerpanie počas prvých 4 mesiacov bežného roka

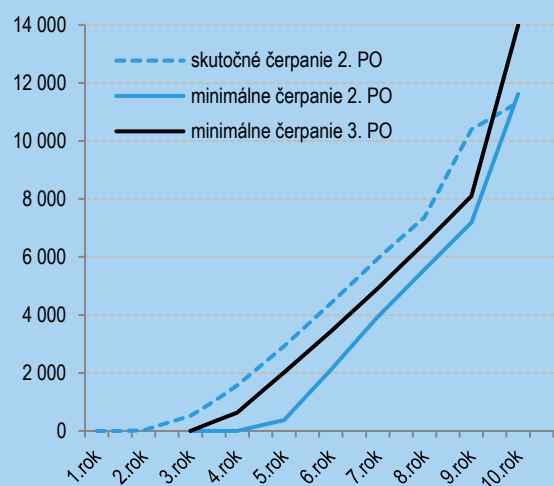
$M_{i,t+1}$ = hotovostné čerpanie počas prvých 4 mesiacov nasledujúceho roka (odhad).

V praxi dochádza k akualizácii EÚ fondov až na úrovni rozpočtových organizácií keď odchádza hotovosť. Projekty financované z EÚ fondov sú najskôr účtované ako výdavky ŠR. Preto majú napr. projekty NDS a ŽSR až do preplatenia RO negatívny vplyv na saldo vo forme vyšších záväzkov. Tieto výdavky majú svoju protipoložku na úrovni ŠR na príjmoch od EÚ (akruálne alebo hotovostne). K zníženiu záväzkov dochádza až po ich preplatení RO. To následne vplyva pozitívne na saldo.

Box 5: Minimálne ročné čerpanie EÚ fondov

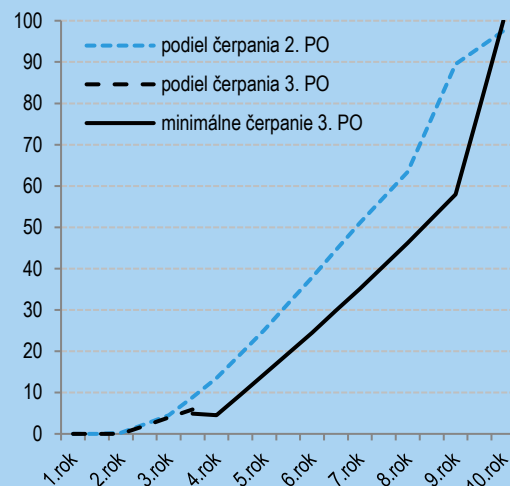
Vhodnou pomôckou na prognózu čerpania EÚ fondov je aj informácia o povinnom minimálnom ročnom čerpaní. Toto čerpanie by malo Slovensko každoročne dosiahnuť, aby nedošlo ku nenávratnému prepadu dostupných európskych zdrojov. Prípadný decommitment tak môže nastať každý rok, nie len na konci PO. Nie sú v ňom zahrnuté priame platby v poľnohospodárstve. Minimálna ročná hranica slúži ako minimálna hranica ročných výdavkov, pod ktorú by agregát prognózovaných EÚ výdavkov mimo PP nemal klesnúť.

Graf B3: Minimálne ročné čerpanie (mil. eur)



Zdroj: MF SR

Graf B4: Minimálne ročné čerpanie (% alokácie)



Zdroj: MF SR

Zdroje:

Carnot, N., Koen, V., Tissot, B. (2011) Economic Forecasting and Policy, Palgrave Macmillan UK.

European Commission (2016) Vade mecum on Stability and Growth Pact: A handbook on the procedures and methodologies used to implement the EU's Stability and Growth Pact.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op151_en.htm

Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2016 edition
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>

Office of Budgetary Responsibility (2014) Policy costings and our forecast, Briefing paper No 6
http://cdn.budgetresponsibility.org.uk/27814-BriefingPaperNo_6.pdf

RRZ (2015) Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozp. zodpovednosti a transparentnosti,
<http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/298/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodp-a-transp-082015>