



V Bruseli 20. 5. 2020
COM(2020) 556 final

SPRÁVA KOMISIE

Slovensko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE

Slovensko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

1. Úvod

Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Doložkou podľa článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1466/97 a článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 sa uľahčuje koordinácia rozpočtových politík v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu. Komisia vo svojom oznámení adresovanom Rade vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie COVID-19 súčasný podmienky umožňujú aktiváciu doložky. Ministri financií členských štátov 23. marca 2020 vyjadrili súhlas s názorom Komisie. Aktivácia všeobecnej únikovej doložky umožňuje dočasný odklon od postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Pokiaľ ide o nápravnú časť paktu, Rada môže na základe odporúčania Komisie takisto rozhodnúť, že prijme revidovanú fiškálnu trajektóriu. Všeobecnou únikovou doložkou sa nepozastavujú postupy Paktu stability a rastu. Členským štátom to umožňuje odchýliť sa od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa za bežných okolností uplatňovali, zatiaľ čo Komisii a Rade to umožňuje uskutočniť potrebné opatrenia koordinácie politík v rámci paktu.

Z údajov, ktoré slovenské orgány oznámili 14. apríla 2020 a ktoré následne overil Eurostat¹, vyplýva, že deficit verejných financií na Slovensku dosiahol v roku 2019 výšku 1,3 % HDP, zatiaľ čo hrubý dlh verejných financií sa nachádzal na úrovni 48 % HDP. Na základe listu, ktorý slovenské orgány 11. mája zaslali Komisii, plánuje Slovensko v roku 2020 deficit na úrovni 8,4 %² HDP, zatiaľ čo dlh sa plánuje na úrovni 61,2 % HDP.

Plánovaný deficit na rok 2020 predstavuje dôkaz *prima facie* o existencii nadmerného deficitu podľa vymedzenia v Pakte stability a rastu.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia preto vypracovala túto správu, v ktorej sa analyzuje dodržiavanie kritéria deficitu vymedzeného v zmluve zo strany Slovenska. Dlhové kritérium možno považovať za splnené, keďže miera zadlženosti je v roku 2019 pod referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve. Zohľadňujú sa v nej všetky závažné faktory a náležite sa prihliada na zásadný hospodársky otras, ktorý súvisí s pandemiou COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Program stability bol oficiálne predložený 18. mája.

Tabuľka 1. Deficit a dlh verejných financií (% HDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kritérium deficitu	Saldo verejných financií	-2,5	-1,0	-1,0	-1,3	-8,5	-4,2
Dlhové kritérium	Hrubý dlh verejných financií	52,0	51,3	49,4	48,0	59,5	59,9

Zdroj: Eurostat, prognóza Komisie z jari 2020

2. KRITÉRIUM DEFICITU

Na základe listu, ktorý slovenské orgány 11. mája zaslali Komisii, sa očakáva, že deficit verejných financií na Slovensku v roku 2020 dosiahne 8,4 % HDP, čo je výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve. Zvýšenie deficitu je odrazom plánovaného stimulu vo výške 2,5 % HDP a účinkov hospodárskeho poklesu.

Plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve je v roku 2020 výnimočné, keďže je dôsledkom prudkého hospodárskeho poklesu. Vzhľadom na vplyv pandémie COVID-19 sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že v roku 2020 dôjde k poklesu reálneho HDP o 6,7 %.

Na základe prognózy Komisie z jari 2020, v ktorej sa predpokladá, že deficit verejných financií bude v roku 2021 nad úrovňou 3 % HDP, nie je plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve dočasné.

Stručne povedané, plánovaný deficit je v roku 2020 výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Podľa vymedzenia v zmluve a v Pakte stability a rastu sa plánované prekročenie považuje za výnimočné, no nie dočasné. Z analýzy teda vyplýva, že kritérium deficitu na účely zmluvy a nariadenia (ES) č. 1467/97 *prima facie* nie je splnené.

3. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 zmluvy sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo z oboch uvedených kritérií, Komisia pripraví správu. Uvedená správa „prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“.

Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii“.

V súčasnej situácii je kľúčovým ďalším faktorom, ktorý treba zohľadniť v súvislosti s rokom 2020, hospodársky dosah pandémie COVID-19, ktorá má veľmi významný vplyv na rozpočtovú situáciu a do veľkej miery zneisťuje výhľad. Pandémia zároveň viedla k aktivácii všeobecnej únikovej doložky.

3.1. Pandémia COVID-19

Pandémia COVID-19 spôsobila zásadný hospodársky otras, ktorý má výrazný negatívny dosah na celú Európsku úniu. Dôsledky pre rast HDP budú závisieť od trvania pandémie, ako aj od trvania opatrení prijatých vnútroštátnymi orgánmi a na európskej a celosvetovej úrovni s cieľom spomaliť jej šírenie, chrániť výrobné kapacity a podporiť celkový dopyt. Členské štáty už prijali alebo prijímajú rozpočtové opatrenia s cieľom zvýšiť kapacitu systémov zdravotnej starostlivosti a poskytnúť pomoc tým osobám a odvetviam, ktoré sú obzvlášť ťažko zasiahnuté. Prijali sa aj významné opatrenia na podporu likvidity a iné záruky. Po získaní podrobnejších informácií príslušné štatistické orgány preskúmajú, či uvedené opatrenia majú bezprostredný vplyv na saldo verejných financií. Uvedené opatrenia spolu s poklesom hospodárskej činnosti prispievajú k podstatnému zvýšeniu deficitu verejných financií a dlhových pozícií.

3.2. Strednodobá hospodárska pozícia

Hospodársky rast dosiahol v roku 2019 úroveň 2,3 %, a to najmä vďaka solidným výsledkom v oblasti domáceho dopytu na Slovensku. V dôsledku pandémie COVID-19 sa však v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že HDP sa v roku 2020 zníži o 6,7 %, čo je odzrkadlením narušenia hospodárskej činnosti spôsobeného opatreniami na obmedzenie pohybu a bezprecedentného zníženia zahraničného dopytu. Predpokladá sa, že zvýšenie nezamestnanosti, prudký pokles v raste miezd a slabá dôvera spotrebiteľov ťažko zasiahnu súkromnú spotrebu. V roku 2020 má dôjsť aj k výraznému zníženiu investícií, keďže neistota sa stupňuje a očakávaný nižší dopyt bude mať pravdepodobne vplyv na investičné plány spoločností. Produkcia sa má v prvom polroku 2020 výrazne znížiť, pričom od tretieho štvrtroka sa má následne postupne zotavovať. Ide o zmierňujúci faktor pri hodnotení dodržiavania kritéria deficitu zo strany Slovenska v roku 2020. Strednodobý fiškálny výhľad sa okrem toho vyznačuje výnimočným stupňom neistoty, pokiaľ ide o trvanie pandémie a jej vplyv na hospodárstvo.

3.3. Strednodobá rozpočtová pozícia

Slovensku sa 13. júla 2018 odporučilo, aby zabezpečilo, že nominálna miera rastu čistých primárnych verejných výdavkov v roku 2019 nepresiahne 4,6 % („referenčná hodnota pre výdavky“), čo zodpovedá štrukturálnej úprave vo výške 0,3 % HDP³. Celkové posúdenie poukazuje na značnú odchýlku od odporúčaného postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019. K podobnému záveru sa dospelo aj pri pohľade na roky 2018 – 2019 posudzované spolu.

V priebehu roku 2019 Slovensko prijalo niekoľko opatrení, ktoré ešte viac ohrozili fiškálnu pozíciu (najmä v oblasti dôchodkov).

V liste, ktorý slovenské orgány 11. mája zaslali Komisii, sa uvádzajú informácie o značných nových výdavkoch na zamedzenie šírenia pandémie a podporu hospodárstva. Uvedené fiškálne opatrenia, ktoré vláda doteraz prijala, často nemajú jasne vymedzené trvanie. V liste, ktorý slovenské orgány 11. mája zaslali Komisii, sa odhaduje, že vplyv uvedených priamych podporných opatrení na rozpočet bude v roku 2020 na úrovni 2,5 % HDP. Strednodobý fiškálny výhľad sa aj naďalej spája s veľkou neistotou.

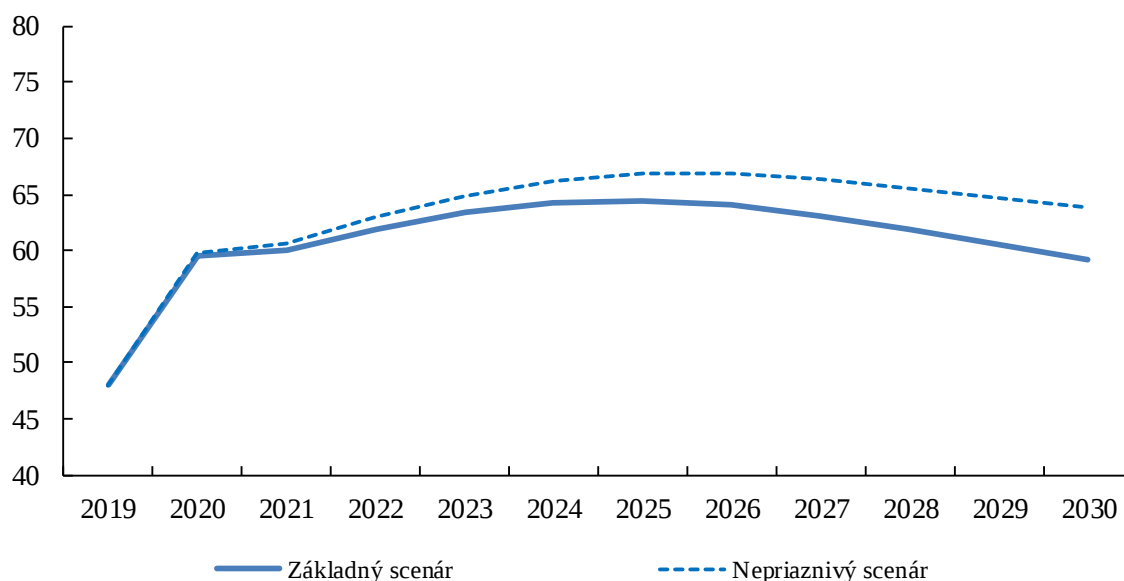
³ Odporúčanie Rady z 13. júla 2018, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2018 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2018 (Ú. v. EÚ C 320, 10.9.2018, s. 107).

3.4. Strednodobá pozícia verejného dlhu

Na základe prognózy Komisie z jari 2020 sa očakáva, že dlh verejných financií sa zvýši zo 48,0 % HDP v roku 2019 na 59,5 % v roku 2020.

V rámci prognózy Komisie z jari 2020 bola aktualizovaná analýza udržateľnosti dlhovej služby. Z posúdenia udržateľnosti dlhovej služby celkovo vyplýva, že bez ohľadu na určité riziká je dlhová pozícia v strednodobom horizonte aj naďalej udržateľná, a to aj vzhľadom na dôležité zmierňujúce faktory (vrátane dlhového profilu). Hoci sa pozícia verejného dlhu v dôsledku krízy spôsobenej ochorením COVID-19 zhoršuje, v základnom scenári sa konkrétne očakáva, že pomer dlhu k HDP bude v strednodobom horizonte sledovať udržateľnú (klesajúcu) trajektóriu⁴.

Graf 1: Dlh verejných financií (% HDP)



Zdroj: útvary Komisie

3.5. Iné faktory predložené zo strany členského štátu

Slovenské orgány zaslali 11. mája 2020 list, v ktorom v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 uviedli závažné faktory. V analýze uvedenej v predchádzajúcich oddieloch sa už zoširoka rozobrali kľúčové faktory, ktoré predložili slovenské orgány.

⁴ Základný scenár vychádza z prognózy Komisie z jari 2020. Po roku 2021 sa predpokladá postupná úprava fiškálnej politiky v súlade s rámcami EÚ pre hospodársku a fiškálnu koordináciu a dohľad. Rast reálneho HDP sa predpokladá v súlade s tzv. metodikou EPC/OGWG T + 10. (Reálny) skutočný rast HDP je poháňaný jeho potenciálnym rastom a ovplyvnený akoukoľvek zohľadnenou dodatočnou fiškálnou úpravou (prostredníctvom fiškálneho multiplikátora). Predpokladá sa, že inflácia sa postupne priblíži k 2 %. Predpoklady týkajúce sa úrokových sadzieb sú stanovené v súlade s očakávaniami finančného trhu. V prípade nepriaznivého scenára sa predpokladajú vyššie úrokové sadzby (o 500 bázických bodov) a nižší rast HDP (o -0,5 percentuálneho bodu) oproti základnému scenáru (počas prognózovaného obdobia).

4. ZÁVERY

Podľa listu, ktorý slovenské orgány 11. mája zaslali Komisii, sa na Slovensku v roku 2020 plánuje zvýšenie celkového deficitu verejných financií na 8,4 % HDP, čo je výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve. Plánované prekročenie referenčnej hodnoty sa považuje za výnimočné, ale nie dočasné.

V súlade so zmluvou a s Paktom stability a rastu sa v tejto správe skúmajú aj závažné faktory. Keďže plánovaný deficit je výrazne nad úrovňou 3 % HDP a prekročenie referenčnej hodnoty nie je dočasné, ako aj s prihliadnutím na všetky závažné faktory, z analýzy celkovo vyplýva, že kritérium deficitu vymedzené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/1997 nie je splnené.