EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 3. 3. 2021
COM(2021) 105 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

Rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia fiškálnej politiky

Rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia fiškálnej politiky

1. Úvod

Pandémia COVID-19 spôsobila bezprecedentnú celosvetovú krízu v oblasti verejného zdravia, ktorá viedla k prudkému poklesu hospodárskej činnosti. Členské štáty museli riešiť núdzovú situáciu v oblasti verejného zdravia a zároveň podporovať hospodárstvo. Rázna politická reakcia na úrovni jednotlivých štátov aj celej EÚ zmiernila vplyv krízy na hospodársku a sociálnu štruktúru Európy. Hospodársky pokles a núdzová fiškálna podpora sa prejavili prudkým zvýšením deficitu verejných financií a verejného dlhu.

V tomto oznámení Komisia zvažuje možnosti, ako na úrovni EÚ koordinovať vykonávanie fiškálnej politiky tak, aby sa spoločný prístup k riešeniu pandémie uplatnil aj v ďalšej fáze vývoja, aby sa podarilo udržať hospodárstvo, podporiť udržateľnú obnovu a aby sa v strednodobom horizonte zachovala fiškálna udržateľnosť. Členské štáty v súčasnosti plnia svoje rozpočty na rok 2021 a včasne, dočasne a cielene prispôsobujú politické opatrenia okolnostiam svojej krajiny. V apríli členské štáty predložia svoje programy stability a konvergenčné programy, v ktorých budú rozvedené ich strednodobé fiškálne politiky. V nadchádzajúcich mesiacoch, po nadobudnutí účinnosti nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti (RRF), predložia členské štáty svoje plány podpory obnovy a odolnosti, ktorých vykonávanie bude v mnohých prípadoch sprevádzať značný fiškálny impulz financovaný z prostriedkov EÚ. Preto toto oznámenie poskytuje členským štátom všeobecné usmernenia na vykonávanie fiškálnych politík v nadchádzajúcom období.

Súčasná situácia je stále veľmi neistá, ale niektoré výzvy, ktorým budú naše hospodárstva čeliť súbežne s prekonávaním pandémie, sú zrejmé. Na úspešné riešenie týchto výziev bude potrebná koordinovaná a konzistentná politická reakcia zahŕňajúca dôveryhodné strednodobé stratégie fiškálnej politiky, ktoré budú zacielené na podporu obnovy a súčasné zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti.

Aktivovaním všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu v reakcii na vypuknutie pandémie COVID-19 získali členské štáty možnosť odchýliť sa od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa za normálnych okolností uplatňovali. Keďže touto doložkou sa nepozastavujú postupy paktu, Európska komisia sa naďalej postupuje podľa ročného cyklu fiškálneho dohľadu. Toto oznámenie poskytuje politické usmernenia na uľahčenie koordinácie fiškálnych politík a prípravy programov stability a konvergenčných programov členských štátov. Skúma vhodnú koncepciu a kvalitu fiškálnych opatrení, pričom sa zameriava na ich účinnosť, postupné prispôsobovanie od núdzových k cielenejším opatreniam a ich prípadné postupné rušenie. Uvádzajú sa v ňom aj úvahy Komisie, či zrušiť aktiváciu všeobecnej únikovej doložky alebo v nej pokračovať. V oznámení sa napokon uvádzajú všeobecné údaje o celkovej fiškálnej politike v strednodobom horizonte vrátane vplyvu RRF na fiškálnu politiku.

Tieto úvahy sú podkladom pre rokovania Rady ECOFIN a Euroskupiny a budú podrobnejšie rozvedené v usmerneniach pre fiškálnu politiku, ktoré Komisia navrhne v rámci jarného balíka európskeho semestra Komisie koncom mája 2021.

2. Hospodárska situácia a výhľad

Rok po tom, ako pandémia COVID-19 zasiahla EÚ a svetové hospodárstvo, je Európa aj naďalej v jej pevnom zovretí. Opätovný výskyt infekcií na jeseň 2020 a vznik nákazlivejších variantov zhoršili epidemiologickú situáciu a prinútili členské štáty, aby znova zaviedli alebo sprísnili opatrenia proti šíreniu nákazy, ktoré majú vplyv na hospodársku činnosť.

Posledné mesiace sa však zároveň ukázalo svetlo na konci tunela. Prelomový vývoj vakcín na jeseň minulého roka a začiatok hromadnej vakcinácie vo všetkých členských štátoch priniesli priaznivejšie vyhliadky za krátkodobý horizont a povzbudili nádej na návrat do nového normálu. Okrem toho sa dosiahla dohoda o viacročnom finančnom rámci a o nástroji Next Generation EU. Účinnosť nadobudol Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktorý členským štátom pomôže na ceste k udržateľnej obnove.

Hoci európske hospodárstvo podľa očakávania skončilo rok 2020 a začalo rok 2021 oslabené, v prognóze Komisie zo zimy 2021 sa predpokladá, že európsky rast sa túto jar obnoví a v lete naberie rýchlosť. Hospodárska činnosť vo štvrtom štvrťroku 2020 poklesla a ukazovatele z prieskumov poukazujú na jej pomalé tempo aj začiatkom roku 2021. Predpokladá sa však, že pokrok vo vakcinácii zraniteľných skupín obyvateľstva pomôže hospodársku činnosť oživiť. Vďaka zlepšenému výhľadu pre svetové hospodárstvo prispeje k podpore obnovy vonkajší dopyt. Celkovo sa predpokladá, že rast v EÚ a eurozóne sa po poklese v roku 2020 o približne 6,5 % vráti v roku 2021 na približne 3,75 %. Po rozbehnutí obnovy by sa ročná miera rastu v roku 2022 mala udržať na úrovni približne 4 % v EÚ a 3,75 % v eurozóne. Aktuálne sa očakáva, že reálny HDP EÚ a eurozóny dosiahne v druhom štvrťroku 2022 priemerné predkrízové úrovne. Predpokladá sa však, že produkcia sa do konca roka 2022 k svojmu predkrízovému trendu nevráti (dodatok, graf 1)[1].

Obnova bude v jednotlivých krajinách nerovnomerná. Očakáva sa, že na rýchlosti obnovy sa prejavia rozdiely v závažnosti pandémie, prísnosti a trvaní opatrení proti šíreniu nákazy, relatívnom význame cestovného ruchu a voľnočasových aktivít, hospodárskej odolnosti a vo fundamentoch, ako aj v rozsahu a vo včasnosti politickej reakcie. Očakáva sa, že niektoré členské štáty sa do konca roka 2021 priblížia k svojim predkrízovým úrovniam, zatiaľ čo v prípade iných sa očakáva, že tieto úrovne nedosiahnu ani do konca roka 2022.

Tieto prognózy podliehajú značnej neistote a zvýšeným rizikám, prevažne spojeným s vývojom pandémie a úspechom vakcinačných kampaní (dodatok, graf 2). Na druhej strane by vakcinačný proces mohol urýchliť zmierňovanie opatrení proti šíreniu nákazy, a tým prispieť k skoršej a výraznejšej obnove. Okrem toho by mohla pozitívne prekvapiť sila oživenia. Pokrízový optimizmus by mohol vďaka historicky vysokým úsporám domácností, nízkym nákladom na financovanie a podporným politikám viac uvoľniť nahromadený dopyt

[1]Trend produkcie v prognóze Komisie zo zimy 2020, t. j. pred vypuknutím pandémie COVID-19 v EÚ.

a investičné projekty. Negatívne by naopak bolo, keby pandémia pretrvávala alebo keby sa v blízkej budúcnosti ukázala byť ešte závažnejšia. Jedným z rizík je, že nové a nákazlivejšie varianty koronavírusu by mohli oddialiť zrušenie opatrení proti šíreniu nákazy. Tým by sa oddialila očakávaná obnova a v štruktúre európskeho hospodárstva a spoločnosti by mohli po dlhotrvajúcej kríze zostať hlbšie jazvy v podobe konkurzov, rastúcej dlhodobej nezamestnanosti a vyššej miery nerovností. Hrozí, že predčasné zrušenie fiškálnej podpory by mohlo zabrzdiť obnovu a hlbšie poznačiť celú EÚ. A napokon rozdiely medzi jednotlivými krajinami by sa mohli prehĺbiť a narušiť fungovanie vnútorného trhu, spôsobiť straty na efektívnosti a v konečnom dôsledku viesť k ďalšiemu zvyšovaniu nerovností.

Silným impulzom pre hospodárstvo EÚ by bola ambiciózna a rýchla implementácia programu Next Generation EU vrátane mechanizmu RRF. Po dosiahnutí politickej dohody o mechanizme RRF v decembri 2020 sa vo všetkých členských štátoch zintenzívnila príprava národných plánov na podporu obnovy a odolnosti. Väčšina návrhov plánov ešte do prognózy Komisie nebola zahrnutá. Po vykonaní opatrení pripravovaných plánov podpory obnovy a odolnosti by sa obnova hospodárstva v rokoch 2021 a 2022 mohla ukázať ako silnejšia, než sa v súčasnosti predpokladá. Súčasne s prípravou plánov podpory obnovy a odolnosti by mali členské štáty urýchliť programovanie fondov na kohéznu politiku 2021 – 2027, aby všetky nástroje jednotne podporovali udržateľnú a zelenú obnovu.

Zhoršenie zdravotnej a hospodárskej situácie v poslednom štvrťroku 2020 a začiatkom roka 2021 viedlo členské štáty k predĺženiu platnosti núdzových opatrení alebo k poskytnutiu ďalšej fiškálnej podpory. Rizikové prirážky štátneho dlhu zároveň zostali nízke, a to čiastočne aj vďaka kombinácii rozhodných opatrení EÚ a členských štátov. Ich súčasťou je úzka koordinácia politických reakcií a výrazne podporné zámery tak fiškálnej, ako aj menovej politiky. Predčasné zrušenie fiškálnej podpory, a to tak v EÚ, ako aj v iných veľkých ekonomikách (rámček 1), alebo upustenie od záväzku zachovať fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte by mohli zmeniť vnímanie finančných trhov.

Rámček 1: Fiškálne politiky vo zvyšku sveta

Globálna fiškálna reakcia na pandémiu COVID-19 dosiahla v roku 2020 približne 6 biliónov EUR priamej rozpočtovej podpory (takmer 7,5 % svetového HDP), pričom väčšinu tejto podpory poskytli krajiny G20[2]. To je viac ako dvojnásobok sumy poskytnutej v reakcii na celosvetovú finančnú krízu v rokoch 2008 – 2010. Fiškálna podpora zmiernila dosah pandémie na spotrebu a produkciu[3], no zároveň viedla k zvýšeniu deficitu verejných financií a verejného dlhu. Podľa prognóz vykonaných tesne pred vypuknutím pandémie sa predpokladalo, že celosvetový verejný dlh dosiahne úroveň 84 % svetového HDP, no v skutočnosti ku koncu roka 2020 dosiahol odhadom 98 % svetového HDP[4]. Ďalšie výdavky vo výške 800 miliárd EUR sa minuli v sektore zdravotníctva, zatiaľ čo na priamu fiškálnu

[2] Databáza fiškálneho monitora MMF, v ktorej sú zaznamenané fiškálne opatrenia jednotlivých krajín prijaté v reakcii na pandémiu COVID-19 (január 2021), https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.
[3] Medzinárodný menový fond – MMF (2021), Svetový hospodársky výhľad, aktualizácia z januára 2021.
[4] Medzinárodný menový fond – MMF (2021), Fiscal Monitor (*Fiškálny monitor*), aktualizácia z januára 2021.

podporu domácnostiam a podnikom išlo takmer 5 biliónov EUR.

Okrem priamych fiškálnych stimulov poskytli vlády spoločnostiam a domácnostiam približne 5 biliónov EUR (približne 6 % svetového HDP) na podporu likvidity, napríklad kapitálové injekcie, úvery, nákupy aktív alebo prevzatie dlhov a záruky. Akýkoľvek možný budúci vplyv týchto podmienených záväzkov na verejný dlh a deficit závisí od rozsahu, v akom tieto záruky prijme súkromný sektor, a od rozsahu, v akom budú uplatnené alebo aktivované.

Fiškálne reakcie jednotlivých krajín záviseli od prístupu k cenovo dostupnému financovaniu, veľkosti sociálneho štátu a dostupného politického priestoru. Krajiny s rozsiahlejšími bezpečnostnými sieťami rozšírili existujúce opatrenia a ich politická reakcia sa pomerne viac spoliehala na pôsobenie automatických stabilizátorov. Naopak, krajiny s obmedzenejšou záchrannou sieťou museli prijať rozsiahlejšie diskrečné fiškálne opatrenia. Napríklad USA v roku 2020 prijali rozpočtové opatrenia vo výške takmer 17 % HDP a poskytli podporu likvidity vo výške 2,4 % HDP, pričom v súčasnosti Kongres USA rokuje o novom balíku vo výške 1,9 bilióna USD (približne 10 % HDP). Ďalší návrh zákona, ktorý sa očakáva neskôr tento rok, sa zameria na vytváranie pracovných miest, zlepšenie infraštruktúry, boj proti zmene klímy a riešenie rasovej rovnosti.

Japonsko použilo v kontexte obmedzenej menovej politiky pomerne veľký fiškálny stimul, ktorý predstavoval približne 15,5 % HDP vo forme priamej fiškálnej podpory a viac ako 28 % HDP v podobe podpory likvidity. Čína poskytla rozpočtovú podporu vo výške približne 4,5 % HDP a podporu likvidity vo výške viac ako 1 % HDP. V Spojenom kráľovstve dosiahli rozpočtové opatrenia a opatrenia v oblasti likvidity úroveň viac ako 16 % HDP. Epidemiologická situácia a už existujúce problémy v sektore zdravotníctva sa napokon premietli aj do podielu opatrení zameraných na sektor zdravotníctva, pričom celkové verejné výdavky na zdravotníctvo sa pohybovali od 0,1 % HDP v Číne až po viac ako 5 % HDP v Spojenom kráľovstve.

Vyspelé ekonomiky si celkovo mohli požičať lacnejšie ako iné krajiny, a preto boli schopné financovať väčšie balíky. Zatiaľ čo na fiškálne opatrenia použili vyspelé ekonomiky priemerne okolo 24 % HDP, na rozvíjajúcich sa trhoch to bolo neporovnateľných 6 % a v nízkopríjmových ekonomikách menej ako 2 %.[5] Politická reakcia partnerských krajín EÚ sa zintenzívni len pod podmienkou, že im medzinárodné spoločenstvo poskytne podporu v podobe grantov, zvýhodneného financovania a dlhovej úľavy.

3. Reakcia vnútroštátnej fiškálnej politiky: riešenie pandémie, udržanie hospodárstva a podpora udržateľnej obnovy

Reakcia členských štátov vo fiškálnej oblasti bola bezprecedentne dôrazná a rýchla. Odhaduje sa, že ich fiškálne opatrenia a opatrenia v oblasti likvidity zmiernili pokles HDP v roku 2020 o približne 4,5 percentuálneho bodu[6]. Táto reakcia mohla prísť aj vďaka

[5] https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

[6] Pozri: Aktualizované odhady Komisie založené na simulačnej analýze predloženej v diskusnom dokumente Pfeiffer, P., Roeger, W. a in 't Veld, J. (2020), „COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission

včasnej aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu v marci 2020 a plnohodnotnému využitiu flexibility pravidiel štátnej pomoci EÚ, najmä vďaka takisto v marci 2020 schválenému dočasnému rámcu. Celkovo sa fiškálna podpora – čiže automatické stabilizátory a diskrečné opatrenia – v roku 2020 v EÚ odhaduje na približne 8 % HDP, čo je podstatne viac, ako sa vynaložilo v rokoch 2008 – 2009. Okrem rozsiahlych automatických stabilizátorov, ktorých výška sa odhaduje na približne 4 % HDP, prijali členské štáty v roku 2020 protikrízové diskrečné fiškálne opatrenia vo výške takmer 4 % HDP (dodatok, tabuľka 1). Väčšina diskrečných opatrení pozostávala z dodatočných výdavkov (3,3 % HDP). Zahŕňajú núdzové výdavky na zdravotnú starostlivosť (0,6 % HDP), napríklad na zvýšenie kapacity systémov zdravotníctva, na poskytnutie ochranných prostriedkov alebo na zriadenie systémov testovania a sledovania. V iných oblastiach tvorili výdavkové opatrenia (2,7 % HDP) kompenzácie strát na príjmoch pre konkrétne sektory, ako aj režimy skráteného pracovného času a iné opatrenia. Ďalších 0,4 % HDP predstavovali daňové úľavy. Značnú podporu likvidity poskytli aj členské štáty (približne 19 % HDP), a to najmä vo forme verejných záruk. Doteraz sa využila približne štvrtina dostupných záruk. V mnohých prípadoch si tie záručné schémy vyžadovali posúdenie štátnej pomoci a súhlas Komisie, ktoré im v súlade s pravidlami EÚ v oblasti štátnej pomoci obratom poskytla.

Rada 20. júla 2020 odporučila členským štátom, aby prijali všetky potrebné opatrenia na účinné potlačenie pandémie, udržanie hospodárstva a podporu obnovy. Zároveň im do budúcnosti odporučila, aby – ak im to hospodárske podmienky umožňujú – zaviedli fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií.

Opatrenia prijaté členskými štátmi sa ukazujú byť z hľadiska ochrany pracovných miest účinné. Vnútroštátne iniciatívy na podporu skráteného pracovného času zachránili približne 20 % zamestnanosti v EÚ. Členské štáty do veľkej miery využívajú finančnú podporu vo forme zvýhodnených úverov poskytnutých z nástroja dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE), ktoré sa využívajú na financovanie režimov skráteného pracovného času a podobných opatrení na ochranu zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb[7]. Opatrenia zahŕňali širokú škálu programov, ktoré mali okrem iného zvýšiť flexibilitu existujúcich režimov zameraných na podporu transformácie pracovných miest, zlepšiť zručnosti a poskytnúť mimoriadne odborné vzdelávanie ako alternatívu k skráteniu pracovného času. Tieto štátom sponzorované režimy znižujú náklady práce pre podniky a zároveň ponúkli pracovníkom lepšie náhradné príjmy v porovnaní s bežnými dávkami v nezamestnanosti. Takisto pomáhajú zachovať pracovné miesta a zmierniť ďalší pokles ich počtu, disponibilného príjmu domácností a domáceho dopytu. Tieto systémy sa ukazujú byť veľmi účinné: miera nezamestnanosti v EÚ sa v roku 2020 zvýšila len nepatrne, a to aj napriek veľkému poklesu hospodárskej aktivity. Jej nárast bol oveľa nižší ako nárast vyplývajúci z historického vzťahu medzi nezamestnanosťou a rastom HDP (dodatok, graf 3). Okrem toho miera nezamestnanosti v EÚ kolísala výrazne

---

and economic policy response“ (*Pandémia COVID-19 v EÚ: Makroekonomický prenos a reakcia hospodárskej politiky*), diskusný dokument ECFIN 127, júl 2020.

[7] Nariadenie Rady (EÚ) 2020/672 o zriadení európskeho nástroja dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE) v dôsledku výskytu ochorenia COVID-19; finančná pomoc vo výške 100 miliárd EUR vo forme úverov, ktorá sa má poskytnúť členským štátom, ktoré o ňu požiadajú.

menej ako v USA (dodatok, graf 4). Podpora zamestnanosti je najúčinnejšia v krajinách s dobre zabehnutými vnútroštátnymi systémami. V krajinách, ktoré zaviedli takéto režimy počas pandémie, mohol byť zmierňujúci účinok na rast nezamestnanosti o niečo menší.

Vďaka rozhodnej podpore likvidity sa nedostatok likvidity nepretavil do problémov v oblasti platobnej schopnosti. Počas krízy trpel podnikový sektor a mnohé finančne zdravé firmy so životaschopnými obchodnými modelmi sa dostali do finančných ťažkostí. Kríza zasiahla jednotlivé odvetvia rôzne, pričom pod osobitným tlakom sa ocitli firmy v sektore služieb, ktoré sú priamejšie závislé od sociálneho kontaktu. Súčasťou opatrení boli kapitálové injekcie, otvorenie úverových liniek, poskytovanie verejných záruk za úvery, odklad platieb úrokov, odloženie alebo zrušenie určitých daní a sociálnych príspevkov a opatrenia súvisiace s platobnou neschopnosťou[8]. Podľa odhadov Komisie by bez opatrení štátnej podpory (nad rámec režimov skráteného pracovného času) alebo nových pôžičiek štvrtina spoločností v EÚ do konca roka 2020 čelila po vyčerpaní svojich kapitálových rezerv problémom s likviditou. Štátne úverové záruky a moratóriá na splácanie úverov zatiaľ bránia nárastu nesplácaných úverov. Administratívne oneskorenia, moratória splácania úverov a dočasné zmiernenie právnych predpisov o konkurze viedli k tomu, že v roku 2020 zbankrotovalo menej podnikov než v roku predchádzajúcom.

Predpokladá sa, že so zrušením alebo uplynutím platnosti núdzových opatrení bude diskrečná podpora fiškálnej politiky postupne klesať. Keďže vývoj pandémie a pokračujúce obmedzovanie sociálnych kontaktov potvrdzujú, že vnútroštátne fiškálne reakcie musia byť naďalej ostražité, mnohé členské štáty nedávno prehodnotili tempo ukončovania núdzových opatrení. Celkovo sa v súčasnosti očakáva, že opatrenia súvisiace s pandémiou COVID-19 dosiahnu v roku 2021 úroveň približne 2,6 % HDP a v roku 2022 približne 0,6 % HDP. Hospodárstvo budú navyše naďalej podporovať aj automatické stabilizátory.

Návrhy rozpočtových plánov členských štátov na rok 2021 boli celkovo v súlade s odporúčaním fiškálnej politiky. Komisia na jeseň 2020 posúdila návrhy rozpočtových plánov členských štátov eurozóny na rok 2021, vychádzajúc pritom z kvalitatívneho posúdenia fiškálnych opatrení vrátane ich cielenej a dočasnej povahy. Väčšina opatrení v návrhoch rozpočtových plánov podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty. Vo väčšine členských štátov boli predložené opatrenia väčšinou dočasnej povahy. Zdá sa však, že niektoré opatrenia uvedené v návrhoch rozpočtových plánov niekoľkých členských štátov nie sú dočasné alebo nie sú sprevádzané kompenzačnými opatreniami. Od posúdenia návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 prijali členské štáty opatrenia s dodatočným priamym vplyvom na rozpočet v roku 2021 vo výške 1,0 % HDP EÚ, pričom takmer všetky z nich sú na strane výdavkov. Dodatočné výdavky na zdravotnú starostlivosť a výdavky na režimy skráteného pracovného času sa odhadujú na 0,2 % HDP v prípade každého z nich. Dodatočné výdavky smerovali aj na rôzne režimy podpory pre spoločnosti postihnuté krízou vrátane dotácií pre obzvlášť postihnuté odvetvia.

[8] Vrátane opatrení, ako je pozastavenia dane (pre dlžníkov) a možnosť (pre veriteľov) podať návrh na začatie insolvenčného konania alebo moratória na vymáhanie pohľadávok alebo vypovedanie zmlúv a prerušenie súdneho konania. Prehľad opatrení členských štátov súvisiacich s platobnou neschopnosťou je k dispozícii na stránke https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-sk.do.

4. Politická reakcia EÚ: ako čo najlepšie využiť všeobecnú únikovú doložku a Next Generation EU

V marci 2020 EÚ aktivovala všeobecnú únikovú doložku Paktu stability a rastu, ktorá umožňuje v situácii prudkého hospodárskeho poklesu v EÚ dočasný odklon od bežného uplatňovania fiškálnych pravidiel. Komisia navrhla aktivovať všeobecnú únikovú doložku, aby mohla EÚ naďalej okamžite, rázne a koordinovane reagovať na rýchlo sa meniacu krízu. Osobitné ustanovenia fiškálnych pravidiel EÚ umožňujú použiť v situácii všeobecnej krízy koordinované a usporiadané dočasné odchýlky od bežných požiadaviek pre všetky členské štáty. Konkrétne v nariadení (ES) 1466/97 článku 5 ods. 1 a článku 9 ods. 1 sa uvádza, že *„v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo v Únii ako celku sa môže členským štátom dočasne povoliť odklon od postupu prispôsobovania sa strednodobému cieľu, ak to neohrozí udržateľnosť financií zo strednodobého hľadiska“*. Komisia zistila, že hoci všeobecná úniková doložka nepozastavuje postupy paktu, jej aktivácia by umožnila Komisii a Rade prijať potrebné opatrenia na koordináciu politík v rámci paktu, pričom by sa odchýlila od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa bežne uplatňovali.

V máji 2020 Komisia prijala správy podľa článku 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ pre všetky členské štáty okrem Rumunska, na ktoré sa už vzťahoval postup pri nadmernom deficite. V týchto správach sa hodnotilo, či členské štáty v roku 2020 dodržiavajú kritérium deficitu, a to podľa ich vlastných plánov alebo na základe prognózy Komisie z jari 2020. V prípade niektorých členských štátov sa v nich posudzoval aj súlad s dlhovým kritériom v roku 2019. V dôsledku politickej reakcie členských štátov na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 boli ich plánované deficity na rok 2020 vo všeobecnosti nad prahovou hodnotou 3 % HDP. Komisia dospela k záveru, že v danej chvíli by sa nemalo prijať rozhodnutie o tom, či sa na členské štáty vzťahuje postup pri nadmernom deficite. Odôvodnila to výnimočnou neistotou, ktorú spôsobil makroekonomický a fiškálny vplyv pandémie COVID-19, a to aj pri koncipovaní dôveryhodného smerovania fiškálnej politiky.

Podľa názoru Komisie by rozhodnutie o deaktivácii alebo pokračovaní v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky malo spočívať v celkovom posúdení stavu hospodárstva na základe kvantitatívnych kritérií. Hospodársky výhľad zostáva veľmi neistý a neumožňuje spoľahlivo predvídať koniec prudkého hospodárskeho poklesu v EÚ ani eurozóne. K deaktivácii doložky by sa malo pristupovať podľa stavu hospodárstva EÚ a eurozóny a pritom by sa malo zohľadniť, že na obnovenie normálnejších hospodárskych podmienok bude potrebný určitý čas. Mohli by sa zvážiť rôzne ukazovatele, ktoré však majú aj obmedzenia:

- Odhady rozdielu medzi skutočnou a potenciálnou produkciou sú bežnou súčasťou fiškálnych pravidiel EÚ, ale vzhľadom na závažnosť hospodárskeho otrasu a jeho jedinečné vlastnosti sú v súčasnej situácii vystavené mimoriadne veľkej neistote.
- Štvrťročné alebo dokonca ročné miery hospodárskeho rastu poskytujú len čiastočný obraz o stave hospodárstva, keďže vzhľadom na bezprecedentný pokles HDP v roku 2020 a ním spôsobené hlboké rany silná miera hospodárskeho rastu v rokoch 2021 – 2022 skresľuje silu obnovy.

- Ukazovatele trhu práce, ako je napríklad zaznamenaná miera nezamestnanosti, by vzhľadom na hromadné využívanie režimov skráteného pracovného času, nedobrovoľnej práce na čiastočný pracovný úväzok a svoju oneskorenú reakciu na hospodársky vývoj, mohli chybne opisovať hospodárske podmienky.
- Vhodnejším ukazovateľom na meranie stavu obnovy je *úroveň* hospodárskej činnosti v EÚ alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami[9].

Kľúčovým kvantitatívnym kritériom pri celkovom posudzovaní, či sa má deaktivovať alebo ďalej uplatňovať všeobecná úniková doložka, by preto pre Komisiu bola úroveň hospodárskej činnosti v EÚ a eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (koniec roku 2019). Na základe prognózy Komisie zo zimy 2021 sa predpokladá, že HDP EÚ dosiahne svoju úroveň z roku 2019 až niekedy v polovici roka 2022. Súčasné predbežné údaje preto naznačujú, že všeobecná úniková doložka by sa mala ďalej uplatňovať v roku 2022 a od roku 2023 by sa mala deaktivovať. Komisia posúdi deaktiváciu alebo ďalšie uplatňovanie všeobecnej únikovej doložky v rámci svojho jarného balíka európskeho semestra, vychádzajúc pri tom zo svojej prognózy z jari 2021. Situácia jednotlivých krajín sa bude naďalej zohľadňovať aj po deaktivácii všeobecnej únikovej doložky. Pokiaľ členský štát neobnoví svoju hospodársku činnosť na predkrízovú úroveň, v plnej miere sa využijú možnosti flexibility Paktu stability a rastu, a to najmä v návrhoch usmernení o fiškálnej politike.

Reakcie vnútroštátnych fiškálnych politík boli podporené a doplnené bezprecedentnými opatreniami EÚ. Nástroj SURE poskytuje členským štátom lacné úvery s cieľom pomôcť im pri podpore pracovníkov. Rada v roku 2020 schválila podporu pre 18 členských štátov v celkovej výške 90 miliárd EUR, pričom ďalší členský štát podal žiadosť vo februári 2021. Európska investičná banka vytvorila záchrannú sieť pre podniky, zatiaľ čo cez nástroj podpory v kríze spôsobenej pandémiou zriadený v rámci Európskeho mechanizmu pre stabilitu sa záchranná sieť pre členské štáty rozšíri, aby získali podporu na financovanie zdravotnej starostlivosti, ako aj nákladov na liečbu a prevenciu v súvislosti s pandémiou COVID-19. Next Generation EU vrátane RRF zabezpečí udržateľnú, rovnomernú, inkluzívnu a spravodlivú obnovu. Napokon prostredníctvom Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus Plus[10] boli presmerované fondy politiky súdržnosti tam, kde boli najviac potrebné. Súčasťou politickej reakcie EÚ bolo prijatie dočasného rámca, ktorý členským štátom umožnil v plnej miere využívať flexibilitu stanovenú v pravidlách štátnej pomoci, aby mohli podporovať hospodárstvo počas pandémie COVID-19. Neskôr bol zmenený s cieľom zvýšiť možnosti verejnej podpory výskumu, testovania a výroby produktov relevantných z hľadiska boja proti pandémii, ochrany pracovných miest a ďalšej podpory hospodárstva. Časom sa rozšíril s cieľom umožniť rekapitalizáciu a opatrenia týkajúce sa podriadeného dlhu, ďalej podporovať malé spoločnosti a stimulovať súkromné investície. Nedávno bol tento dočasný rámec predĺžený do konca roka 2021, zvýšili sa určité stropy pomoci a povolila sa konverzia určitých návratných nástrojov na priame granty. ECB odpovedala na hospodársky výpadok spôsobený pandémiou rozsiahlym súborom opatrení menovej politiky, najmä

[9] Takýto prístup navrhla aj Európska fiškálna rada. Pozri: Európska fiškálna rada (2020), „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 (*Posúdenie zámerov fiškálnej politiky vhodných pre eurozónu na rok 2021*)“, júl 2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.
[10] Ú. v. EÚ L 99, 31.3.2020, s. 5 – 8.

núdzovým pandemickým programom nákupu aktív (PEPP) a poskytnutím dodatočnej likvidity cez cielené dlhodobejšie refinančné operácie. Tieto opatrenia napomôžu zachovať počas pandémie priaznivé podmienky financovania pre všetky odvetvia hospodárstva, a tak poskytnú podporu hospodárskej činnosti a zaručia strednodobú cenovú stabilitu.

RRF podporí úsilie členských štátov o zvýšenie rastového potenciálu pomocou štrukturálnych reforiem a investícií a zároveň prispeje k ekologickej a digitálnej transformácii. Tento nástroj, zameraný na hospodárstva najviac postihnuté hospodárskymi dôsledkami pandémie, poskytne členským štátom nenávratnú podporu vo výške 312,5 miliardy EUR a úvery do výšky 360 miliárd EUR. Zároveň pomôže zmierniť riziko prehĺbenia rozdielov v hospodárskych a sociálnych podmienkach v eurozóne a EÚ. Celkový rozsah nástroja umožnilo bezprecedentné využitie emisie dlhopisov EÚ. Či sa výhodné financovanie z programu Next Generation EU zachová, bude rovnako závisieť od kvality výdavkov a schopnosti členských štátov EÚ realizovať svoje plány v praxi – aj zavedením účinných štruktúr na čerpanie veľkých predsunutých finančných prostriedkov EÚ. Dôležitým predpokladom úspešného využívania podpory EÚ z programu Next Generation EU je aj súlad medzi strednodobým fiškálnym plánovaním členských štátov a ich investíciami a reformami v rámci RRF.

Modelové simulácie zdôrazňujú významný vplyv programu Next Generation EU na rast. Za predpokladu, že všetky granty a polovica úverov sa použijú na zvýšenie produktívnych verejných investícií, sa odhaduje, že HDP EÚ bude v krátkodobom a strednodobom horizonte takmer o 2 % a v dlhodobom horizonte o 1 % vyšší[11]. Očakáva sa, že vyššie investície zvýšia krátkodobý dopyt a strednodobý potenciálny rast. Pri úrokových sadzbách na efektívnej dolnej hranici sa očakáva, že riziko vytláčania súkromných investícií fiškálnymi stimulmi bude obmedzené. Vyšší HDP bude mať priaznivý vplyv aj na pomer dlhu k HDP, najmä v členských štátoch s vysokým dlhom, pričom následne poklesnú rizikové prirážky, čím sa stimuluje súkromná spotreba a investície. Koordinovaná povaha fiškálneho stimulu vďaka zvýšeným vývozným príležitostiam v EÚ napokon povedie k pozitívnym účinkom presahovania rastu.

Zavedenie RRF má významný vplyv na vnútroštátne fiškálne politiky. Výdavky financované z tohto nástroja poskytnú v nadchádzajúcich rokoch značný fiškálny impulz. Výdavky financované z RRF formou nenávratnej podpory umožnia financovať kvalitné investičné projekty a pokryť náklady na reformy zvyšujúce produktivitu bez toho, aby viedli k vyšším deficitom a dlhu. Financovanie RRF tak prispeje členským štátom na podporu obnovu hospodárstva, zvýšenie potenciálneho rastu a postupné zlepšenie svojich základných fiškálnych pozícií. Táto príležitosť je obzvlášť dôležitá pre členské štáty s menším fiškálnym priestorom alebo s vysokou úrovňou verejného dlhu, ktoré by si mali zachovať obozretné fiškálne politiky. Za predpokladu, že čerpanie finančných prostriedkov RRF bude úspešné, dodatočné výdavky financované z RRF budú v nadchádzajúcich rokoch významným fiškálnym impulzom, ktorý sa po prvých rokoch predsunutého čerpania investícií RRF zníži. Pri navrhovaní svojich strednodobých fiškálnych stratégií by členské štáty mali zohľadniť toto

[11] Pozri: Prognóza Európskej komisie z jesene 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Aktualizácia úvodných modelových simulácií prezentovaná v Európskej komisii (2020), „Identifying Europe's recovery needs (Identifikácia potrieb pre obnovu Európy)", SWD (2020) 98 final.

vzájomné pôsobenie medzi RRF a vnútroštátne financovanými výdavkami a využiť vzniknutú príležitosť (pozri aj oddiel 5). RRF možno financovať cez program Next Generation EU len za predpokladu, že bude schválené rozhodnutie o vlastných zdrojoch. Členské štáty by mali podniknúť všetky potrebné kroky v súlade so svojimi vnútroštátnymi požiadavkami v prospech rýchleho schválenia.

Cieľom RRF je podnietiť členské štáty, aby zlepšili schopnosť verejných výdavkov a príjmov zvyšovať rast. Aby sa tak stalo, existujúce úrovne investícií by sa mali navýšiť o verejné investície financované z nenávratnej podpory RRF. RRF prispeje k obnove a zvýšeniu potenciálneho rastu, len ak sa z podpory zafinancujú dodatočné produktívne a kvalitné investície, a to najmä v kombinácii so štrukturálnymi reformami. Naopak, ak táto podpora RRF nepovedie k zvýšeniu investícií, dôjde len k dočasnému zníženiu deficitov a pomerov dlhu k HDP, čo nebude mať v strednodobom až dlhodobom horizonte žiadny pozitívny účinok na potenciál rastu, a vznikne riziko, že sa zhorší zloženie verejných výdavkov. Okrem toho dodatočný fiškálny priestor, ktorý vznikne vďaka RRF, je dočasný, a preto nie je určený na financovanie opakujúcich sa dodatočných výdavkov. Namiesto toho by pre nové trvalé opatrenia mali existovať udržateľné vnútroštátne zdroje financovania.

Členské štáty by mali zabezpečiť, aby ich plány na podporu obnovy a odolnosti zahŕňali reformy a investície, ktoré podporujú obnovu a posilňujú hospodársku a sociálnu odolnosť. V súlade s nariadením dohodnutým s Európskym parlamentom a Radou by členské štáty mali účinne riešiť všetky výzvy identifikované v príslušných odporúčaniach pre jednotlivé krajiny alebo aspoň ich významnú časť vrátane tých, ktoré prispievajú k udržateľným pozíciám verejných financií v strednodobom horizonte[12]. Obnova a odolnosť by sa podporili aj splnením odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Tie by na strane príjmov mohli obsahovať opatrenia na posilnenie a presadzovanie výberu daní, rozšírenie základov dane a daňové presuny podporujúce rast, ktoré okrem iného znižujú zaťaženie práce a podporujú ciele v oblasti životného prostredia a klímy. Na strane výdavkov by mohli obsahovať opatrenia na posilnenie hospodárenia s verejnými financiami a preskúmania výdavkov, ktoré povedú k zmysluplnému presmerovaniu výdavkov na produktívnejšie využitie. Plány by mohli zahŕňať aj opatrenia na zabezpečenie udržateľnosti systémov sociálneho zabezpečenia, a to napríklad reformami, ktoré zvyšujú mieru zamestnanosti a znižujú riziko, že kríza spôsobená ochorením COVID-19 povedie k vyššej dlhodobej nezamestnanosti alebo poklesu účasti na trhu práce, a to aj v kontexte starnutia obyvateľstva. Na zachovanie zdravých verejných financií prostredníctvom vyššieho hospodárskeho rastu sú napokon dôležité aj opatrenia, ktoré odstraňujú zbytočné prekážky brániace investíciám a podnikaniu, a pritom často nezaťažujú rozpočet.

5. Usmernenia pre koordinované fiškálne politiky

Pre podporu obnovy v neistom prostredí s obmedzenou menovou politikou má zásadný význam koordinácia vnútroštátnych fiškálnych politík. Rada v kontexte odporúčania o hospodárskej politike eurozóny súhlasila s tým, že vo všetkých členských štátoch eurozóny

[12] Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17 – 75.

by mali počas roka 2021 pokračovať podporné fiškálne politiky[13]. Politické opatrenia by mali byť prispôsobené okolnostiam jednotlivých krajín a mali by mať včasný, dočasný a cielený charakter. Členské štáty by mali naďalej koordinovať opatrenia na účinné riešenie pandémie, udržanie hospodárstva a podporu udržateľnej obnovy. Ak to umožnia epidemiologické a hospodárske podmienky, núdzové opatrenia by sa mali postupne rušiť a zároveň by sa mali riešiť vplyvy krízy na sociálnu oblasť a trh práce. V záveroch Rady o správe o mechanizme varovania, ktoré boli prijaté v januári 2021, sa vyzýva na ďalšie cielené a dočasné opatrenia na podporu obnovy a zohľadnenie existujúcich a vznikajúcich rizík ohrozujúcich makroekonomickú stabilitu. Toto koordinované smerovanie vykonávania fiškálnej politiky na úrovni členských štátov a EÚ platí v plnej miere aj naďalej.

V tejto súvislosti by sa malo pri vykonávaní fiškálnych politík v nadchádzajúcom období vychádzať z viacerých kľúčových úvah. Po prvé, v kontexte predkladania programov stability a konvergenčných programov a plánov obnovy a odolnosti zo strany členských štátov je naďalej nevyhnutná koordinácia rozpočtových politík. Po druhé, fiškálna politika by mala zostať ostražitá a mala by sa podľa potreby prispôsobovať vývoju situácie. Po tretie, nemalo by dôjsť k predčasnému stiahnutiu fiškálnej podpory. Fiškálna politika je – najmä v neistom prostredí – účinným nástrojom. S predčasným stiahnutím podpory sa spájajú vyššie riziká ako s jej príliš dlhým poskytovaním. V situácii, keď má menová politika pravdepodobne určitý čas fungovať na úrovni efektívnej spodnej hranice alebo v jej blízkosti, by predčasné stiahnutie navyše viedlo k nevyváženosti celkového súboru politík. Po štvrté, keď poklesnú zdravotné riziká, fiškálne opatrenia by sa mali postupne lepšie zacieliť na podporu odolnej a udržateľnej obnovy. Po piate, fiškálne politiky by mali zohľadňovať vplyv RRF. No a napokon, fiškálne politiky by mali zohľadňovať aj silu obnovy a aspekty fiškálnej udržateľnosti. Členské štáty by mali v rámci dobre naplánovaného a postupného sťahovania politickej podpory zaviesť v tom správnom momente fiškálne politiky, ktoré sa zamerajú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zároveň povzbudia investície.

Tieto okolnosti majú vplyv na vykonávanie fiškálnej politiky v blízkej budúcnosti, najmä pokiaľ ide o koncepciu opatrení, celkový fiškálny impulz a potrebu zvážiť rozdielne situácie v jednotlivých členských štátoch. Podrobnejšie budú rozpracované v usmerneniach v nadchádzajúcom jarnom balíku európskeho semestra.

Koncepcia opatrení fiškálnej podpory

Podporné opatrenia by mali byť včasné, dočasné a cielené. Fiškálne opatrenia by mali maximalizovať podporu na obnovu bez toho, aby obmedzovali budúce fiškálne trajektórie. Opatrenia by preto nemali trvalo zaťažiť verejné financie. Keď členské štáty zavedú trvalé opatrenia, mali by ich riadne financovať, aby bola v strednodobom horizonte zabezpečená rozpočtová neutralita.

Keď sa znížia zdravotné riziká, podporné opatrenia by sa mali preorientovať z núdzovej pomoci k cielenejším opatreniam, ktoré podporujú odolnú a udržateľnú obnovu. Je

[13] (Pripravované) odporúčanie Rady o hospodárskej politike eurozóny. Dohodnuté znenie je k dispozícii na stránke: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/sk/pdf.

kľúčovo dôležité, aby si opatrenia v priebehu času zachovali svoju účinnosť a aby ich rušenie bolo postupné. Pre účinnú podporu hospodárstva s obmedzenými fiškálnymi zdrojmi bude mať zásadný význam kvalita prijatých opatrení. Keď sa opatrenia na zamedzenie šírenia nákazy zrušia a hospodárska činnosť sa vráti do normálu, ďalšia fiškálna podpora by sa mala zamerať na minimalizáciu dlhodobých hospodárskych následkov a zabezpečenie rýchleho prerozdelenia zdrojov. Vlády budú musieť zároveň začať riešiť dôsledky krízy vrátane zvýšených úrovní verejného a súkromného dlhu a vplyvov na sociálnu oblasť a trh práce.

V nadväznosti na to, ako hospodárstvo a jednotlivé odvetvia prechádzajú do fázy obnovy, by orgány mali zintenzívniť stimuly pre pracovníkov v oblasti zamestnanosti. Politiky by sa mali posunúť od ochrany existujúcich vzťahov medzi pracovníkmi a podnikmi smerom k zlepšovaniu pracovných príležitostí pre nezamestnané a neaktívne osoby a k podpore prechodu z nezamestnanosti spôsobenej krízou a režimov skráteného pracovného času na iné pracovné príležitosti v odvetviach pripravených na budúcnosť. Riziko vyššej miery štrukturálnej nezamestnanosti znižujú napríklad štátne programy vzdelávania, zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie a cielené rozšírenia režimov skráteného pracovného času na podporu zmeny pracovného miesta, ako aj dômyselné dočasné stimuly na najímanie pracovníkov.

Cielené podporné opatrenia by mali pomôcť životaschopným, no aj tak zraniteľným firmám znovu otvoriť prevádzku a prispôsobiť svoje obchodné modely. Podpora likvidity by sa mala odnímať postupne, aby sa zabezpečilo, že akumulované záväzky nebudú mať za následok problémy s platobnou schopnosťou. V prípade solventných podnikov, ktoré však majú obmedzenú likviditu a pri ktorých sa očakáva, že ich kríza spôsobená ochorením COVID-19 zasiahne dočasne, ja zachovanie podpory nutné, ak sa majú vyhnúť problémom s platobnou neschopnosťou. V osobitných prípadoch by mohlo byť aj naďalej odôvodnené cielené a dočasné zníženie dane z príjmov právnických osôb alebo mzdové dotácie. Financovanie životaschopných firiem by sa malo diverzifikovať z hľadiska vlastného kapitálu a iného kapitálu (hybridné riešenia). Mohla by sa zvážiť stimulácia poskytovania kapitálu súkromným sektorom (napr. daňové odpočty na posilnenie kapitálu životaschopných spoločností zažívajúcich problémy s platobnou schopnosťou) alebo kombinovanie súkromnej a verejnej podpory v oblasti platobnej schopnosti.

S obnovou hospodárstva by sa vo fiškálnej politike mali uprednostňovať vyššie verejné a súkromné investície, ktoré podporujú prechod na ekologické a digitálne hospodárstvo. Aby tieto investície dosiahli maximálny vplyv, mali by sa rozumne vyselektovať a spojiť s príslušnými reformami. Veľký objem dodatočných investícií by sa mal zamerať na strategické politické ciele, čiže na posilnenie produktivity, pomoc pri plnení nového cieľa v oblasti klímy do roku 2030 a cieľov Európskej zelenej dohody, zvýšenie digitálnych kapacít a ďalšie investície tam, kde majú silné pozitívne účinky presahovania. Súčasťou úspešnej stratégie obnovy budú aj investície na podporu sociálneho a rodového začlenenia, najmä cez vzdelávanie a zlepšovanie zručností, ako aj regionálnu súdržnosť. K týmto cieľom prispejú aj finančné prostriedky získané z nástroja RRF na reformy a investície.

Vplyv celkového fiškálneho impulzu

Celkový fiškálny impulz vyplývajúci z vnútroštátnych rozpočtov a RRF musí v rokoch 2021 a 2022 zostať priaznivý. Vo vnútroštátnom rozpočtovom plánovaní sa musí výslovne zohľadniť rozsah fiškálneho impulzu zo strany RRF, keďže zvyčajné metriky na hodnotenie zámerov fiškálnej politiky ho nezachytávajú. Kým sa RRF rozbieha, v bežných ukazovateľoch, zvyčajne používaných vo fiškálnom dohľade, bude jeho fiškálny impulz pre hospodárstvo podcenený. Výdavky financované z grantov RRF predstavujú fiškálny impulz, ktorý sa nepremietne do vyššieho deficitu ani dlhu. Tento dodatočný fiškálny impulz bude obzvlášť dôležitý pre tie členské štáty, v ktorých je financovanie z RFF v pomere k HDP alebo celkovým verejným investíciám najväčšie.

RRF je jedinečnou príležitosťou na zlepšenie základnej fiškálnej pozície bez toho, aby sa spomalil rast. Fiškálny impulz a vyšší potenciálny rast vyplývajúci z opatrení RRF sa navzájom podporujú. V nadväznosti na to, ako sa budú zdravotné riziká zmierňovať a núdzové opatrenia postupne rušiť, členské štáty získajú vďaka investíciám a reformám RRF príležitosť zlepšiť svoje základné fiškálne pozície v strednodobom horizonte a zároveň podporiť rast a tvorbu pracovných miest. Preto je nevyhnutné, aby členské štáty svoje vnútroštátne rozhodnutia o výdavkoch a príjmoch vnímali integrovane, a teda aby začlenili RRF do svojich strednodobých rozpočtových stratégií.

Zohľadnenie rôznych situácií v jednotlivých členských štátoch

Keďže hospodárska činnosť sa zrejme bude v druhej polovici roka 2021 postupne normalizovať, fiškálne politiky členských štátov by sa mali v roku 2022 viac diferencovať. Fiškálne politiky členských štátov by mali zohľadňovať stav obnovy, riziká ohrozujúce fiškálnu udržateľnosť a potrebu znižovať hospodárske a sociálne a medziregionálne rozdiely:

- Zvýšená diferenciácia fiškálnych usmernení pre členské štáty by mala byť v roku 2022 zosúladená s celkovými podpornými zámermi fiškálnej politiky, aby sa zabránilo predčasnému stiahnutiu fiškálnej podpory. Predčasné stiahnutie podpory by bolo politickou chybou s nepriaznivými účinkami na hospodársku činnosť (doma aj v iných členských štátoch) a dôveru. Mohlo by ohroziť sociálnu a hospodársku štruktúru a sťažiť vykonávanie tých reformných priorít, ktoré prispejú k posilneniu hospodárskej a sociálnej odolnosti EÚ a regionálnej súdržnosti. Keďže v EÚ treba podporovať udržateľnú obnovu, členské štáty, ktoré z hľadiska udržateľnosti čelia menšiemu riziku, by mali svoje rozpočty v roku 2022 orientovať na zachovanie podpornej fiškálnej politiky a zohľadniť v nich vplyv RRF.
- S tvrdými následkami krízy sa riziká ohrozujúce udržateľnosť zvýšili. V dôsledku krízy sa podstatne zvýšili aj úrovne pomeru dlhu k HDP a negatívny vplyv na trend rastu, čo pravdepodobne povedie k menej priaznivým trajektóriám v strednodobom horizonte[14].

[14] Pozri: Európska komisia (2020), The Debt Sustainability Monitor 2020“ (*Monitor udržateľnosti dlhovej služby 2020*), február 2021. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

Nízke úrokové sadzby poskytujú všetkým členským štátom priaznivé podmienky financovania, aby mohli realizovať výdavky na podporu potenciálneho rastu a vyhnúť sa pasci nízkeho rastu a vysokého zadlženia. Na zreálnenie očakávaní sú potrebné dôveryhodné strednodobé fiškálne stratégie. Členské štáty s vysokou úrovňou zadlženia by mali celkovo uplatňovať obozretné fiškálne politiky a zároveň zachovať vnútroštátne financované investície a využívať granty RRF na financovanie ďalších kvalitných investičných projektov.

- Všetky členské štáty by sa mali zamerať na štruktúru a kvalitu verejných financií, a to tak na strane rozpočtových príjmov, ako aj na strane výdavkov. Prioritou by mali byť aj fiškálne štrukturálne reformy, ktoré pomôžu financovať priority verejnej politiky a prispejú k dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

V období po roku 2022 by fiškálne politiky mali zohľadňovať aj silu obnovy, stupeň hospodárskej neistoty a aspekty fiškálnej udržateľnosti. K zabezpečeniu strednodobej fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte prispeje, ak sa fiškálne politiky v správnej chvíli preorientujú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií, a to aj postupným rušením podporných opatrení. Malo by k tomu dôjsť tak, aby sa zmiernil vplyv krízy na trh práce a sociálnu oblasť, ktorá bude spravovaná udržateľnejšie.

6. Závery a ďalší postup

Od členských štátov sa očakáva, že predložia programy stability a konvergenčné programy, v ktorých zohľadnia odporúčania pre jednotlivé krajiny na rok 2020, ročnú stratégiu udržateľného rastu, odporúčanie Rady o hospodárskej politike eurozóny a politické usmernenia uvedené v tomto oznámení. Plány členských štátov na podporu obnovy a odolnosti by mali byť s týmito politickými usmerneniami v plnej miere zosúladené.

Keďže všeobecná úniková doložka nepozastavuje postupy Paktu stability a rastu, Komisia v rámci jarného balíka európskeho semestra posúdi programy stability a konvergenčné programy a navrhne usmernenia pre fiškálnu politiku pre jednotlivé krajiny. Navrhované fiškálne usmernenia budú v súlade s Paktom stability a rastu a jeho flexibilita sa v plnej miere využije na koordináciu fiškálnej politiky tak, aby riešila výnimočnú situáciu spôsobenú pandémiou. Vychádzajúc z týchto úvah návrhy Komisie na usmernenia v oblasti fiškálnej politiky zostanú prevažne kvalitatívne, ale budú obsahovať aj istý diferencovaný kvantifikovaný prvok, ako aj časť strednodobých usmernení. Fiškálny impulz z RRF, zlepšenie základnej fiškálnej pozície a vykonávanie reforiem a investícií na podporu potenciálneho rastu sa navzájom podporujú. Táto skutočnosť sa zohľadní v navrhovanom politickom usmernení.

V máji 2020 Komisia dospela k záveru, že v danej chvíli by sa nemalo prijať rozhodnutie o tom, či by sa voči členským štátom mal začať uplatňovať postup pri nadmernom deficite. Podobne ako na jar 2020 má Komisia v úmysle pripraviť správy podľa článku 126 ods. 3. V tejto súvislosti chce Komisia zohľadniť vysokú mieru neistoty, dohodnutú reakciu fiškálnej politiky na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 a odporúčania Rady na rok 2021. K potvrdeniu prístupu Komisie dôjde v rámci jarného kola európskeho semestra na základe hospodárskych výsledkov za rok 2020 a programov stability a konvergenčných programov členských štátov.

V jarnom balíku európskeho semestra a v nadväznosti na dialóg medzi Radou a Komisiou posúdi Komisia aj deaktiváciu alebo pokračovanie uplatňovania všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Podľa názoru Komisie by sa rozhodnutie o tom, či všeobecnú únikovú doložku v roku 2022 deaktivovať alebo pokračovať v jej uplatňovaní, malo prijať po celkovom posúdení stavu hospodárstva na základe kvantitatívnych kritérií. Kľúčovým kvantitatívnym kritériom by bola úroveň produkcie v EÚ alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami. Súčasné predbežné údaje naznačujú, že všeobecná úniková doložka by sa mala naďalej uplatňovať aj v roku 2022 a od roku 2023 by sa mala deaktivovať.

Keď sa rozbehne obnova hospodárstva, Komisia má v úmysle obnoviť verejnú diskusiu o rámci správy hospodárskych záležitostí. V preskúmaní z februára 2020 Komisia identifikovala známe výzvy týkajúce sa fiškálneho rámca a jeho vykonávania[15]. Hoci pred súčasnou krízou sa celková úroveň deficitu a dlhu znížila, v niektorých členských štátoch pretrvával veľmi vysoký verejný dlh. Zámery fiškálnej politiky na úrovni členských štátov boli často procyklické, a to tak v dobrých, ako aj v zlých časoch, keďže v niektorých obdobiach sa nevytvárali dostatočné rezervy a v iných sa nedostatočne využíval fiškálny priestor. Ústretová z pohľadu rastu a investícií nebola ani štruktúra verejných financií. V prípade veľkých hospodárskych otrasov obmedzoval schopnosť riadiť zámery fiškálnej politiky v eurozóne nedostatok obozretných politík v priaznivom období a pokiaľ sa táto schopnosť výlučne spoliehala na koordináciu vnútroštátnych fiškálnych politík bez centrálnej fiškálnej stabilizačnej kapacity, zostala aj naďalej obmedzená. Rámec sa okrem toho výrazne skomplikoval.

Keďže počas pandémie sa zvýšila úroveň dlhu a deficitu a došlo k výrazným stratám na produkcii, zvýšeniu investičných potrieb a v tejto súvislosti aj k zavedeniu nových politických nástrojov na úrovni EÚ, kontext verejnej diskusie sa zásadne zmenil. Navyše pri vykonávaní fiškálneho dohľadu sa po prvýkrát použila všeobecná úniková doložka. Kríza tak zdôraznila význam a dôležitosť mnohých výziev, ktoré sa Komisia snažila prediskutovať a riešiť vo verejnej debate. Komisii sa bude môcť nad týmito výzvami zamyslieť a poučiť sa z nich aj v obnovenej verejnej konzultácii o rámci správy hospodárskych záležitostí. Vzhľadom na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 a potrebu zamerať sa na RRF a okamžitú politickú reakciu sa však obnovenie konzultácie pozastavilo.

[15] Pozri: Európska komisia (2020), „Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí“, február 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Dodatok

Tabuľka 1: Prehľad vnútroštátnych fiškálnych opatrení v reakcii na pandémiu COVID-19

EÚ-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld.EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Iniciatívy členských štátov[1]						
A. Opatrenia s priamym vplyvom na rozpočet[2]	**497,8**	**3,8**	**364,7**	**2,6**	**83,1**	**0,6**
1. Výdavky	**438,5**	**3,3**	**322,2**	**2,3**	**65,9**	**0,4**
1. a) Zdravotná starostlivosť	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Iné	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Príjmy	**59,3**	**0,4**	**42,5**	**0,3**	**14,1**	**0,1**
B. Automatické stabilizátory[3]		**± 4**				
C. Opatrenia súvisiace s likviditou bez priameho vplyvu na rozpočet	**2505,9**	**18,9**				
1. Odklad daní	206,5	1,6				
2. Verejné záruky (dostupný rámec)[4]	1877,0	14,2				
z nich súčasné čerpanie (skutočný podmienený záväzok)	456,0	3,4				
3. Iné	422,4	3,2				

[1] Zahrnuté sumy pokrývajú vplyv opatrení financovaných na úrovni štátov, od čoho sú odpočítané financie získané napr. z iniciatív EÚ

[2] Vplyv opatrení je vyjadrený v prírastkoch v porovnaní s rokom 2019 v akruálnom vyjadrení (ESA 2010). Prognózy HDP vychádzajú z prognózy Komisie zo zimy 2021.

[3] Vplyv automatických stabilizátorov sa odhaduje ako zostatková hodnota po odpočítaní odhadovaného vplyvu fiškálnych opatrení od zmeny primárneho salda.

[4] Číselné hodnoty odkazujú na maximálnu sumu zapojených verejných financií, keby sa využili všetky dostupné záruky. Záruky voči EÚ a medzinárodným nástrojom sú vylúčené. V prípade Nemecka je zahrnutá veľkosť dostupných záručných schém, zatiaľ čo celkový rámec záruk je v skutočnosti neobmedzený.

Eurozóna-19	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Iniciatívy členských štátov[1]						
A. Opatrenia s priamym vplyvom na rozpočet[2]	**422,3**	**3,7**	**339,4**	**2,9**	**57,9**	**0,4**
1. Výdavky	**368,8**	**3,3**	**298,6**	**2,5**	**42,3**	**0,3**
1. a) Zdravotná starostlivosť	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Iné	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Príjmy	**53,5**	**0,5**	**40,8**	**0,3**	**14,9**	**0,1**
B. Automatické stabilizátory[3]		**± 4**				
C. Opatrenia súvisiace s likviditou bez priameho vplyvu na rozpočet	**2164,8**	**19,2**				
1. Odklad daní	112,3	1,0				
2. Verejné záruky (dostupný rámec)[4]	1790,9	15,9				
z nich súčasné čerpanie (skutočný podmienený záväzok)	448,4	4,0				
3. Iné	261,5	2,3				

[1] Zahrnuté sumy pokrývajú vplyv opatrení financovaných na úrovni štátov, od čoho sú odpočítané financie získané napr. z iniciatív EÚ

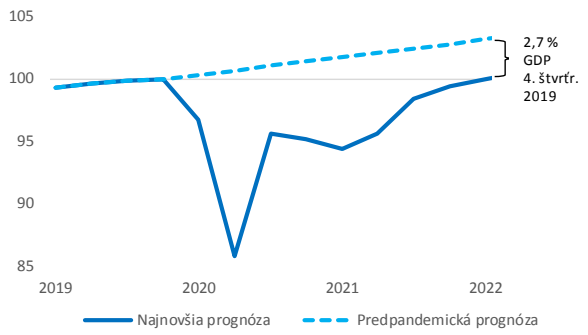
[2] Vplyv opatrení je vyjadrený v prírastkoch v porovnaní s rokom 2019 v akruálnom vyjadrení (ESA 2010). Prognózy HDP vychádzajú z prognózy Komisie zo zimy 2021.

[3] Vplyv automatických stabilizátorov sa odhaduje ako zostatková hodnota po odpočítaní odhadovaného vplyvu fiškálnych opatrení od zmeny primárneho salda.

[4] Číselné hodnoty odkazujú na maximálnu sumu zapojených verejných financií, keby sa využili všetky dostupné záruky. Záruky voči EÚ a medzinárodným nástrojom sú vylúčené. V prípade Nemecka je zahrnutá veľkosť dostupných záručných schém, zatiaľ čo celkový rámec záruk je v skutočnosti neobmedzený.

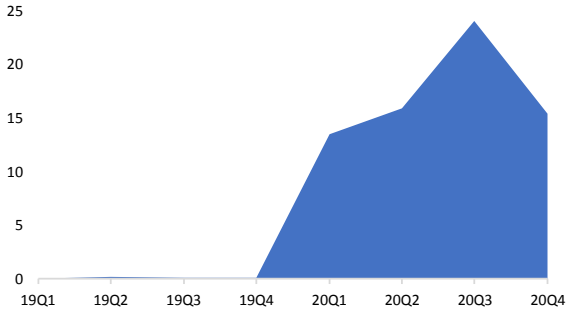
Zdroj: Prognóza Európskej komisie zo zimy 2021

Graf 1 **Reálny HDP v EÚ, 2019 – 2022 (index, 4. štvrťrok 2019 = 100)**



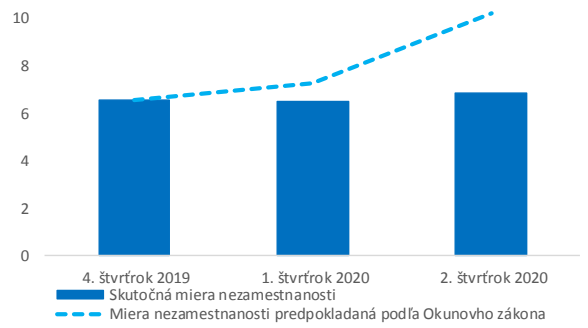
Poznámka: Predpandemická prognóza na rok 2022 bola získaná extrapoláciou štvrťročných mier rastu za rok 2021.
Zdroj: Prognózy Európskej komisie zo zimy 2020 a zo zimy 2021.

Graf 2 **Svetový index neistoty spôsobenej pandémiou, 1. štvrťrok 2010 – 4. štvrťrok 2020**



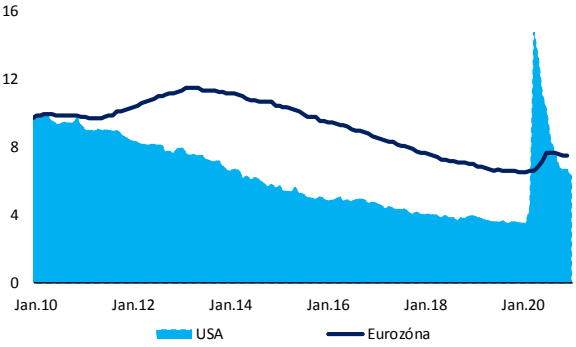
Zdroj: Ahir, Bloom a Furceri, „The World Uncertainty Index“, mimeo.

Graf 3 **Skutočná miera nezamestnanosti a prognóza pre EÚ na základe Okunovho zákona, 4. štvrťrok 2019 – 2. štvrťrok 2020 (%)**



Poznámka: Okunov zákon je empiricky pozorovaný vzťah medzi nezamestnanosťou a rastom reálneho HDP.
Zdroj: Európska komisia na základe štatistík Eurostatu o pracovných silách a národných účtov.

Graf 4 **Miera nezamestnanosti v EÚ a USA, január 2010 – december 2020 (%)**



Zdroj: Eurostat