

Návrh na vyhlásenie výnimočných okolností

V roku 2018 došlo k výraznému odchýleniu od smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu. Na základe tohto vývoja Ministerstvo financií SR navrhlo na korekciu výrazného odchýlenia spustenie korekčného mechanizmu a vláda 15. januára 2020 schválila Korekčný mechanizmus na rok 2020. Korekčný mechanizmus je upravený v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia. Z predmetného uznesenia vlády vyplýva aj úloha zverejniť monitoring plnenia výdavkového limitu na rok 2020 v máji a v auguste.

Podľa § 30a ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa *povinnosť uplatňovania korekčného mechanizmu nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností. Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií; pred vyhlásením vlády návrh posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.*

Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii sa výnimočné okolnosti vzťahujú na *nezvyčajnú udalosť mimo kontroly dotknutej zmluvnej strany, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu, a to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa (MTO) neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte, v zmysle ich vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu.*

Zdôvodnenie výnimočných okolností

Existenciu výnimočných okolností potvrdila Európska komisia spustením tzv. únikovej klauzuly na rok 2020. Odchýlenia od fiškálnych pravidiel vychádzajúcich z európskych pravidiel teda nie sú hodnotené v aktuálnom roku¹. Komisia očakáva, že pokles ekonomickej aktivity vyvolaný pandémiou COVID-19 bude porovnateľný s rokom 2009. Z tohto dôvodu považuje podporu ekonomiky a fiškálne úsilie vynaložené na boj s pandémiou za dôležité a uvedomuje si, že bude presahovať flexibilitu, ktorú poskytuje Pakt stability a rastu.

Podmienku na aktiváciu výnimočných okolností potvrdzuje aj aktuálna prognóza Ministerstva financií SR, ktorá očakáva historicky najsilnejší prepád slovenskej ekonomiky. Globálna pandémia stiahla v roku 2020 slovenskú ekonomiku do recesie. Očakávaný prepád HDP je na úrovni 9,8 %². Výkon ekonomiky klesne výrazne najmä v druhom štvrtroku a to naprieč sektormi služieb, priemyslu a stavebníctva. Predkrízový výkon by mala ekonomika dohnať až koncom roku 2021, no predkrízové očakávania úplne nedobehne. HDP prepadne v roku 2020 nielen kvôli poklesu investícií a spomaleniu zahraničného dopytu, ale aj obmedzením domácej spotreby.

Historický prepád hospodárstva potvrdzuje aj odhad podchladenia slovenskej ekonomiky³. Produkčná medzera v roku 2020 sa odhaduje na 9,1 %⁴ potenciálneho HDP. Obnovenie ekonomického rastu bude sprevádzané zvýšenou nezamestnanosťou a opatrným míňaním domácností. Oživenie tak bude v domácej ekonomike a v zahraničnom dopyte len postupné. Produkčná medzera sa uzavrie až za horizontom trojročného rozpočtu.

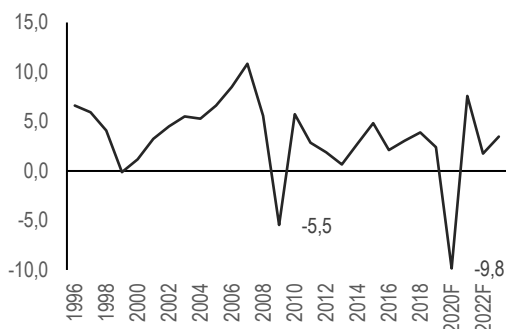
¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sk_assessment_of_2020.pdf

² Hodnota vychádza z aktuálneho Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2020.

³ Produkčná medzera sa hodnotí na základe prístupu MF SR k výnimočným okolnostiam. Pozri napríklad Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018 (Príloha 2). Dostupné tu: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/fiskalny-kompakt/fiskalny-kompakt.html>

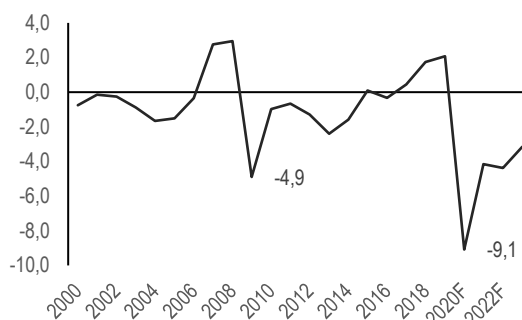
⁴ Hodnota vychádza z aktuálneho Výboru pre makroekonomické prognózy z júna 2020.

GRAF 1 – Rast HDP (v %)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

GRAF 2 - Produkčná medzera (% pot. HDP)⁵

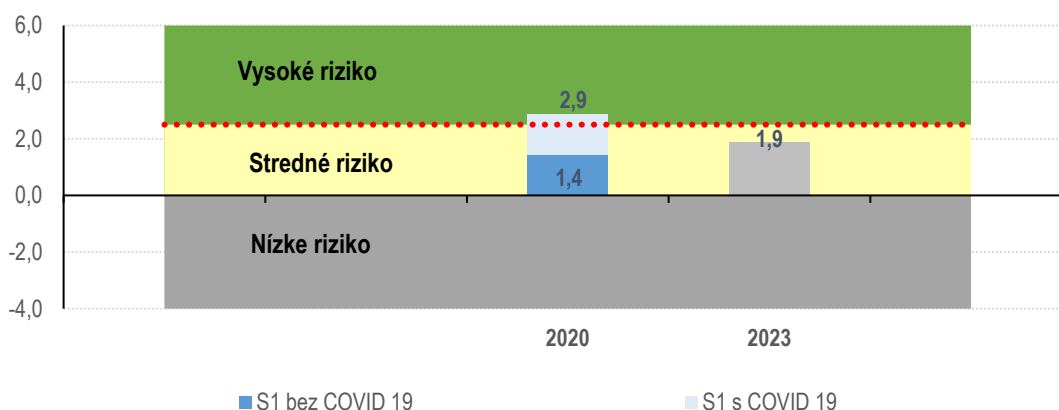


Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Pokles ekonomickej aktivity a podchladenie ekonomiky má významný vplyv na finančnú pozíciu krajiny. Výrazný výpadok daňovo-odvodových príjmov spôsobený poklesom ekonomiky a fiškálnymi nákladmi opatrení na boj s pandemiou môžu viesť v roku 2020 k deficitu vo výške 8,4 % HDP⁶. Hrubý verejný dlh tak môže narásť o viac ako 11 p. b. a prekročiť hranicu 60 % HDP.

Odchýlenie spôsobené výnimočnými okolnosťami bude dočasné a v strednodobom výhľade tak v zmysle podmienky výnimočných okolností neohrozí udržateľnosť verejných financií. Ukazovateľ S1 aktuálne indikuje potrebnú konsolidáciu na úrovni 2,9 % HDP⁷, teda približne 0,4 p. b. nad stredným pásmom rizikovosti (v európskej metodike)⁸. Hlavným dôvodom negatívneho vývoja je zhoršenie východiskovej fiškálnej pozície v roku 2020. Pandémia spôsobuje zhoršenie východiskovej pozície salda s vplyvom na S1 na dvojnásobok (z 1,4 na 2,9 p. b.)⁹. Po pominutí efektov pandémie by sa tak strednodobá udržateľnosť podľa cieľov Programu stability mala vrátiť do stredného rizika. K dosiahnutiu nízkeho rizika pomôže aj prijatie dôchodkovej reformy. Tú sa vláda zaviazala prijať vo svojom programovom vyhlásení, spolu so znižovaním deficitu hospodárenia verejnej správy.

GRAF 3 - Strednodobá udržateľnosť S1 (EK, MF SR % HDP)



Zdroj: EK, MF SR

⁵ Podľa prístupu MF SR.

⁶ Deficit, ktorý vychádza z Programu stability SR na roky 2020 až 2023 je pandemiou spôsobený približne dvoma tretinami (5,6 % HDP). Výpadok príjmov VS spôsobený poklesom ekonomiky bol v Programe stability kvantifikovaný na 2 393 mil. eur, príjmové opatrenia v boji s COVID19 sú odhadnuté na 707 mil. eur, výdavkové opatrenia na 1 607 mil. eur, vyššie dávky v nezamestnanosti na 173 mil. eur a pokles tržieb NDS na 79 mil. eur.

⁷ Ide o hodnotu, ktorá vychádza z prognózy Výboru pre daňové príjmy z apríla 2020.

⁸ Predpokladá sa udržiavanie výšky hrubého dlhu 60 % HDP na celom strednodobom horizonte.

⁹ Ide o zjednodušujúci výpočet, ktorý kvantifikuje vplyv pandémie porovnaním februárovej a aprílovej predikcie Výboru pre makroekonomické prognózy. Vplyv bol vypočítaný, očistením očakávaného nominálneho deficitu v aktuálnom roku o vplyv pandémie, tak ako to bolo uvedené v Programe stability na roky 2020 až 2023. Výška HDP a cyklická zložka bola prebraná z Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2020. Táto prognóza ešte nezahŕňala vplyv pandémie na Slovenskú ekonomiku.

Návrh na vyhlásenie výnimočných okolností a neuplatňovanie korekčného mechanizmu

Ministerstvo financií SR týmto navrhuje vláde SR vyhlásiť výnimočné okolnosti. Výbor pre makroekonomické prognózy 17. júna 2020 opätovne potvrdil prepád Slovenskej ekonomiky v súvislosti s pandémiou COVID-19. Trvanie výnimočných okolností Ministerstvo financií SR navrhuje počas celého aktuálneho roka 2020. Ich trvanie sa môže ukončiť, ak sa potvrdí prognózované oživenie ekonomiky v nasledujúcom roku. Ministerstvo financií SR preto navrhuje zosúladiť ukončenie výnimočných okolností s prvým Výborom pre makroekonomické prognózy v roku 2021, ktorý potvrdí oživenie ekonomiky v danom roku¹⁰, čo bude následne vyhlásené vládou SR na návrh Ministerstva financií SR. Vyhlásením výnimočných okolností vládou SR sa neuplatňuje korekčný mechanizmus vo forme výdavkového limitu na aktuálny rok¹¹.

V súvislosti s vyhlásením výnimočných okolností sa zároveň navrhujú zrušiť časti B, C a D uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 2 z 15. januára 2020 k Návrhu korekčného mechanizmu na rok 2020.

V zmysle § 30a ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií; pred vyhlásením vlády návrh posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom stanovisku¹² k návrhu MF SR na vyhlásenie výnimočných okolností konštatuje, že „Po zohľadnení všetkých relevantných faktorov RRZ konštatuje, že na Slovensku a v celej eurozóne nastane v roku 2020 prudký ekonomický pokles, čím sú splnené podmienky na vyhlásenie výnimočných okolností.“.

¹⁰ Tým zanikne podmienka výnimočných okolností na obdobie prudkého hospodárskeho prepadu a finančná pozícia verejnej správy bude stabilizovaná. Zároveň bude vytvorený dostatočný časový priestor na prípravu prípadných konsolidačných opatrení už vo východiskách rozpočtu v Programe stability na rok 2022.

¹¹ Vyplýva to zo zákona o rozpočtových pravidlách č. 523/2004 Z. z., § 30a, ods. 3.

¹² <https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/435/vyhlasenie-vynimocnych-okolnosti-jun-2020>