

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte

Vyhlásenie výnimočných okolností

Jún 2020



Úvod

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 (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“) 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 COVID19 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 MF 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 spomalenia 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 miňaním 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.

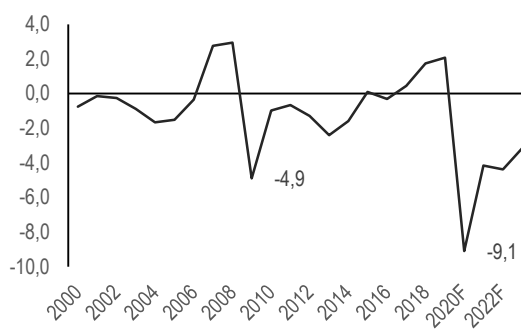


GRAF 1 – Rast HDP (v %)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

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

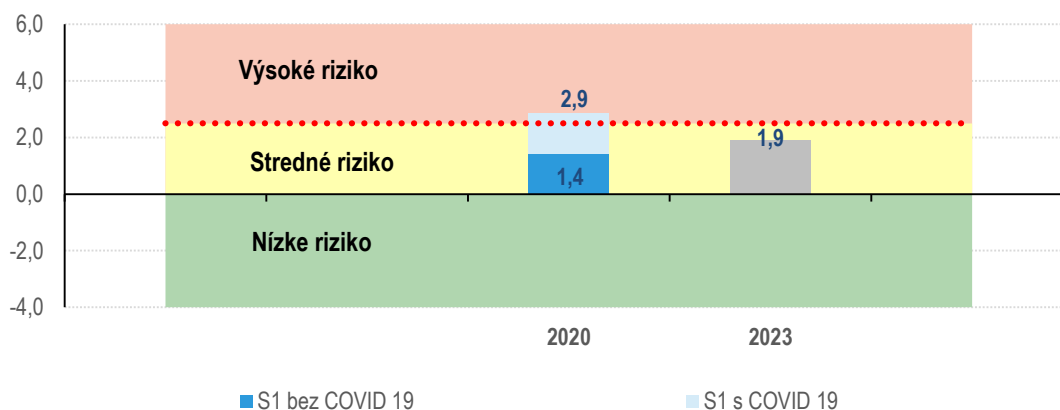


Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

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 prekonať 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 takmer 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 v 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 2393 mil. eur, príjmové opatrenia v boji s COVID19 sú odhadnuté na 707 mil. eur, výdavkové opatrenia na 1607 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 (MF SR) týmto navrhuje vláde SR vyhlásiť výnimočné okolnosti. Začiatok výnimočných okolností spôsobených pandemiou, MF SR navrhuje stanoviť na deň ich vyhlásenia vládou. Výnimočné okolnosti sa vyhlasujú v nadväznosti na Výbor pre makroekonomické prognózy, ktorý 17. júna opätovne potvrdil prepád Slovenskej ekonomiky v tomto roku. Trvanie výnimočných okolností MF SR navrhuje počas celého aktuálneho roka 2020. Ich trvanie sa môže ukončiť, ak sa potvrdí prognózované oživenie ekonomiky v nasledujúcom roku. MF SR preto navrhuje zosúladiť ukončenie výnimočných okolností s prvým Výborom pre makroekonomické prognózy v roku 2021, ktorý potvrdí oživenie ekonomiky v danom roku¹⁰.

Vyhlásením výnimočných okolností vládou SR sa neuplatňuje korekčný mechanizmus vo forme výdavkového limitu na aktuálny rok¹¹. Vyhlásením výnimočných okolností sa ruší aj povinnosť MF SR zverejniť monitoring plnenia limitu v máji a auguste.

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.